

338.642
IRA
h c.1



**KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH
DAN KETIDAKBERDAYAAN USAHA KECIL
Kajian Kritis Implementasi Kebijakan Pemerintah
Dalam Rangka Pemberdayaan Usaha Kecil
Di Kota Bengkulu**

TESIS

*Ditsusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum*

Oleh:

Candra Irawan, SH

NIM. 099.032

Program Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi

Pembimbing:

Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**

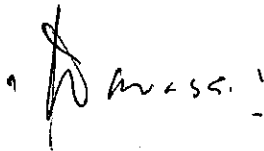
**KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH
DAN KETIDAKBERDAYAAN USAHA KECIL**
Kajian Kritis Implementasi Kebijakan Pemerintah
Dalam Rangka Pemberdayaan Usaha Kecil
Di Kota Bengkulu

Oleh:
Candra Irawan, SH
NIM. B4A.099032
Program Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi

Tesis Ini Telah Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji
Pada Hari Kamis, 31 Mei 2001

Mengetahui

Pembimbing



Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS
NIP. 130 529 436



Ketua Program Magister
Hukum Undip Semarang

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130 350 519

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr, Wb,

Berangkat dari keprihatinan penulis terhadap realitas yang dihadapi oleh komunitas usaha kecil, terutama usaha kecil yang berada di Kota Bengkulu. Selanjutnya menggugah penulis untuk melihat dan mempelajarinya secara lebih mendalam dari perspektif hukum. Proses pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil tidak semata-mata berkaitan dengan persoalan ekonomi tetapi juga berhubungan erat dengan hukum. Hukum pada konteks ini dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan pemerintah yang sengaja diadakan dalam rangka mendukung proses pemberdayaan usaha kecil di Indonesia. Studi ini dimaksudkan untuk mengkritisi bagaimana kebijaksanaan pemberdayaan diimplementasikan oleh birokrasi pelaksana di lapangan, respon yang diberikan oleh kelompok sasaran dan kendala serta hambatan operasional yang dihadapi.

Penulis menghaturkan syukur alhamdulillah kehadiran sang khalik yang maha rahim dan penuh rahmah, Allah SWT. Dengan izinNya dan kekuatan yang dibekaliNya kepada hambaNya, akhirnya tulisan sederhana ini dapat terselesaikan. Tentu saja jerih payah ini bukan merupakan hasil utuh dari ketekunan penulis semata, karena banyak pihak yang telah memberikan pertolongan baik secara moral maupun material. Dalam keterbatasan ini adalah tidak mungkin menyebutkan mereka secara satu persatu, namun penulis menghaturkan rasa terima kasih dan do'a semoga Allah SWT mencatat pertolongan mereka sebagai amal ibadah dan membalasnya dengan kebaikan yang sepatutnya. Meski demikian dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih

kepada Ibu Prof Dr Hj Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS yang telah memberikan bimbingan dan pencerahan kepada penulis melalui diskusi-diskusi kritis baik selama mengikuti perkuliahan maupun dalam proses pembimbingan tesis, Bapak/Ibu Dosen dan karyawan pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Bapak Prof Dr Zulkipli Husein, SE, Rektor Universitas Bengkulu, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi lanjut S2 dengan bantuan pembiayaan dari DUE Project Universitas Bengkulu.

Karya ini penulis dedikasikan kepada Ayahanda Ibnur A. Majid dan Ibunda Subayana Ajisali yang tercinta, terimalah keberhasilan ini dengan penuh keharuan dan kesyukuran, Nur Imani Yusuf, SH, istriku yang rahmani, cinta dan ketulusan yang engkau berikan adalah kekuatan maha dahsyat yang mendorong karunia ini, dan Adik-adikku tercinta, satu lagi bukti bahwa ketabahan menghadapi cobaan dan rintangan tidak menjadi suatu kesia-siaan, karena Allah maha pengasih dan adil kepada semua hambaNya.

Tulisan ini bukanlah karya yang sempurna, maka dari itu kritik dan saran senantiasa diharapkan agar dapat menjadi bahan kajian selanjutnya demi penyempurnaan dikemudian hari.

Wassalamu'alaikum Wr, Wb.

Semarang, 17 Mei 2001

Candra Irawan, SH

ABSTRAK

Kehadiran usaha kecil sebagai salah satu pelaku ekonomi belum mampu memberi kontribusi signifikan bagi terciptanya sebuah struktur perekonomian nasional yang kokoh dan berkeadilan. Kondisi tersebut disebabkan oleh permasalahan yang dihadapi usaha kecil, seperti struktur permodalan lemah, kualitas sumber daya manusia masih rendah, pengelolaan usaha tradisional, kelembagaan usaha informal dan kelemahan distribusi/pemasaran produk. Semua permasalahan itu saling terkait yang mengakibatkan usaha kecil berada pada posisi marginal. Upaya pemberdayaan yang tepat dan sistematis perlu dilakukan oleh pemerintah, karena dunia usaha (usaha besar dan konglomerat) tidak bisa diharapkan partisipasinya.

Studi ini membahas 2 (dua) permasalahan, yaitu: (1) bagaimana permasalahan yang dihadapi oleh usaha kecil diakomodasikan dalam kebijaksanaan pemerintah dan bagaimana birokrasi pemerintah mengimplementasikannya dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. (2) mengapa kebijaksanaan pemberdayaan dari pemerintah yang telah diimplementasikan kepada usaha kecil di Kota Bengkulu, secara empiris belum mampu memberdayakan usaha kecil?. Apa kendala dan hambatan yang menyebabkannya?.

Studi ini dilakukan di Kota Bengkulu, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dan model analisis interaktif. Temuan studi menunjukkan bahwa: *Pertama*, secara konseptual kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah sudah cukup mengakomodasikan permasalahan yang dihadapi usaha kecil walaupun dalam proses perumusannya menggunakan *konsep elit-massa*. Implementasi kebijaksanaan pemberdayaan secara empiris belum mampu memberdayakan usaha kecil. Pandangan yang mengatakan bahwa undang-undang tidak lebih sebagai kumpulan janji-janji sangat relevan dengan kondisi ini. *Dua*, ketentuan hukum tidak banyak memberi manfaat kepada usaha kecil. Implementasi yang kurang serius dan cacat operasional mengakibatkan tujuan hukum tidak dapat dicapai. Faktor penyebabnya adalah (a) kendala internal dari birokrasi pelaksana, yaitu kebijaksanaan pemerintah masih bersandar pada bias asumsi/mitos negatif terhadap kelompok sasaran, patologi birokrasi, intervensi kepentingan politik dan mis-koordinasi antar birokrasi pelaksana, (b) kendala eksternal yang berasal dari problematika kelompok sasaran dan kurang keterlibatan lembaga pendukung.

ABSTRACT

The presence of small-scale industry as one of the agent of economy has not been able to give a significant contribution for creating a strong and equitable structure of nation economy. That condition is caused by the problem faced by small-scale industry, such as a weak of capital structure, low quality of human resources, and a traditional exploitation industries, an informal industry institutional and a weak of product distribution/marketing. All of the problems connect each other that the small-scale lies in marginal position. Government needs to carry out an effort of effective and systematic endeavoring, because the world business (big-scale business and conglomerate) can not be count on their participation.

This study discuss 2 (two) problems, that is: (1) how the problems faced by small-scale industry can be accommodated in government policy and how the government bureaucracy can implement it in connection with making efficient use of and develop the small-scale industries, (2) why the policy from government which is implemented into small-scale industries in Bengkulu City does not empirically able to make efficient use of small-scale industries? What makes this obstacle and obstruction?

This study is carried out in Bengkulu City, by using a quality research method and interactive analysis model. Study results showed that : *First*, the policy conceptually issued by government is already accommodated all of the problems faced by small-scale industries although in the process of its formulation using the concept of elit-mass. Making efficient use of policy implementation has empirically been able to optimize small-scale industries. An opinion that says the regulations in not more than as group of promises is very related to this condition. *Second*, law regulation does not give many advantages to small-scale industries. Unseriousness in implementation and flawed operational has been causing the purpose of law can not be reach. The causal factors are (a) internal obstacle from bureaucracy organizer, that is government policy still lies on assumption bias / a negative myth to target groups, bureaucracy pathology, politic interest intervention and miss-coordination between bureaucracy organizer, (b) external obstacle which emerge from target groups problem and the lack of involvement of supporting institution.

RINGKASAN

Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang usaha kecil mengamanatkan kepada pemerintah untuk melakukan upaya pembinaan dan pengembangan usaha kecil. Pemerintah telah mengeluarkan kebijaksanaan dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang usaha kecil melalui PP No. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan dan PP No. 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil. Berdasarkan ketentuan tersebut pemerintah telah menjalankan beberapa kebijaksanaan pemberdayaan tetapi secara umum masih terkonsentrasi pada aspek keuangan (permodalan). Padahal secara empiris permasalahan usaha kecil tidak terletak pada aspek permodalan semata, tetapi lebih terkait dengan masalah manusia, perilaku usaha dan fenomena bisnis modern serta keberpihakan dan pembelaan yang nyata dari pemerintah. Kebijaksanaan pemerintah diharapkan dapat memberi perlindungan kepada usaha kecil dalam menjalankan perusahaannya, sesuai dengan fungsi hukum dalam pembangunan yaitu sebagai sarana pemelihara ketertiban dan keamanan, sarana pembangunan, sarana penegak keadilan dan sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Secara makro ketidakberdayaan usaha kecil dan kurang optimalnya implementasi kebijaksanaan pemberdayaan yang dilakukan pemerintah, disebabkan oleh (1) paradigma dan model pembangunan ekonomi nasional yang mengedepankan tujuan pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, sehingga pemerintah kurang peduli kepada usaha kecil yang bersifat padat karya karena dianggap lamban menciptakan pertumbuhan ekonomi. (2) kebijaksanaan bersifat sentralistik dan cenderung menyeragamkan permasalahan, metode dan program, sehingga ketika diimplementasikan di daerah sering mengalami kendala dan ketidakcocokan dengan realitas kelompok sasarannya. (3) perkembangan dan perubahan situasi dunia usaha yang cepat tidak mampu diadaptasi dan diantisipasi oleh usaha kecil.

Secara nasional kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil diarahkan pada peningkatan prakarsa, kemampuan dan peran usaha kecil dalam penguatan pondasi perekonomian nasional. Khusus di daerah studi difokuskan pada aspek pengembangan jiwa/mental kewirausahaan, kemampuan dan keterampilan/ teknis usaha, penguasaan teknologi, penguatan struktur permodalan, kemitraan usaha dan penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan dinamis. Secara konsepsional rumusan kebijaksanaan atau program yang hendak dilaksanakan sudah sangat baik, meskipun dalam proses perumusannya mengandung kelemahan karena hanya dilakukan oleh sekelompok elit atau aparat birokrasi pemerintahan, pakar, pengamat, tanpa membuka ruang bagi *target group* memberi kontribusi pemikiran mengenai realitas permasalahan yang dihadapi. Model pengambilan keputusan demikian disebut dengan *model elit-massa*. Kelompok sasaran selalu dialokasikan sebagai obyek dari kebijaksanaan pemerintah dan tidak memiliki posisi tawar yang cukup ketika berhadapan dengan aparat pelaksana (birokrasi).

Implementasi kebijaksanaan pemberdayaan masih banyak mengalami kendala operasional, baik yang berasal dari internal lembaga pelaksana maupun kendala eksternal yang bersumber dari *target group* dan kurang adanya *suport* dari lembaga bukan pemerintah, seperti Lembaga Pembiayaan Modal Ventura, Perbankan atau Lembaga

Keuangan Non Bank dan lembaga lainnya. Faktor-faktor penyebab tidak optimalnya implementasi kebijaksanaan pemerintah, adalah:

- Kebijaksanaan pemerintah masih bersandar pada asumsi/mitos terhadap *target group*. Pemberdayaan usaha kecil mestinya dibangun dari realitas konkrit dari kelompok sasaran. Sebab bilamana tidak ada kekhawatiran kebijaksanaan yang ditetapkan dan dilaksanakan terperangkap pada realitas semu, berpijak pada asumsi/mitos pemberdayaan yang ada dalam pikiran aparat pemerintah.
- Patologi birokrasi, yaitu perilaku birokrasi pelaksana yang kontra produktif dengan tugas-tugas yang harus dilaksanakan, seperti perilaku dis-fungsional dan negatif aparat, intervensi kepentingan politik ke dalam birokrasi dan mis-koordinasi antar departemen. Perilaku patologis merupakan potret empiris rendahnya kesadaran hukum birokrat dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai abdi negara sekaligus abdi masyarakat.
- Problematika internal *target group*, yaitu meliputi meliputi jiwa atau mental kewirausahaan rendah, kualitas sumber daya manusia rendah, keterbatasan modal, kelemahan dalam mengelola perusahaan, teknologi produksi tradisional, usaha bersifat informal, lemah jalur distribusi dan pemasaran produk. Kombinasi dari masalah internal tersebut menciptakan suatu kondisi yang tidak kondusif bagi proses pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. Sulit bagi usaha kecil melakukan inovasi dan terobosan bisnis dalam memperkuat perusahaannya. Keenam hal tersebut bukan masalah yang sederhana dan gampang dipecahkan karena menyangkut aspek manusia, fasilitas dan keseriusan pemerintah.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMANAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
RINGKASAN.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR/TABEL.....	xi
 BAB I. PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang.....	1
B. Fokus Permasalahan.....	9
C. Kerangka Teoritik.....	10
D. Tujuan Penelitian.....	27
E. Kontribusi Penelitian.....	27
F. Metode Penelitian.....	29
G. Sistematika Penulisan Tesis.....	33
 BAB II. USAHA KECIL DALAM SISTEM EKONOMI NASIONAL.....	 37
A. Paradigma Pembangunan Ekonomi Nasional: <i>Implikasinya Terhadap Pemberdayaan Usaha Kecil</i>	 37
B. Status Hukum Kelembagaan Usaha Kecil.....	47
1. Pengertian dan Karakteristik Usaha Kecil.....	47
2. Usaha Orang Perseorangan.....	50
3. Badan Usaha yang Tidak Berbadan Hukum.....	52
4. Badan Usaha yang Berbadan Hukum.....	55
5. Koperasi.....	56
C. Problema Umum Usaha Kecil dan Sasaran Pemberdayaan: <i>Apa yang Dijanjikan Oleh Peraturan Perundang-undangan?</i>	 59
1. Kualitas Sumber Daya Manusia	65
2. Manajemen.....	67
3. Permodalan.....	68
4. Akses Terhadap Teknologi	70
5. Peningkatan Produktivitas dan Daya Saing.....	74
6. Penciptaan Iklim Usaha yang Sehat.....	75
7. Distribusi dan Pemasaran Produk.....	79
8. Diversifikasi Usaha	81
9. Kemitraan Saling Menguntungkan.....	82
10. Akses Terhadap Informasi.....	93
11. Sarana dan Prasarana Pendukung.....	94
12. Perlindungan Hukum Bagi Usaha Kecil	95
13. Usaha Kecil Rentan Terhadap Pelanggaran Hak Atas Kekayaan Intelektual.....	 96
14. Industri Kecil Ramah Lingkungan.....	97

BAB III. KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG	
PEMBERDAYAAN USAHA KECIL.....	99
A. Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan Pemerintah	99
B. Kebijakan Pemerintah Tentang Pemberdayaan	
Usaha Kecil.....	111
C. Konsep Pemberdayaan Usaha Kecil.....	122
 BAB IV. DESKRIPSI LATAR LOKASI PENELITIAN.....	126
A. Latar Sosial Ekonomi Kota Bengkulu.....	126
B. Latar Usaha Kecil di Kota Bengkulu	132
1. Jenis Usaha.....	132
2. Sumber Daya Manusia.....	133
3. Bentuk Badan Usaha/Kelembagaan Usaha.....	134
4. Modal Usaha.....	135
5. Pengelolaan Usaha.....	136
6. Penyerapan Tenaga Kerja.....	137
7. Proses Produksi	138
8. Distribusi dan Pemasaran Produk.....	139
 BAB V. IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH	
TENTANG PEMBERDAYAAN USAHA KECIL.....	141
A. Penguatan Modal Usaha.....	144
B. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia.....	150
C. Pelayanan Informasi Bisnis.....	152
D. Penyediaan/pembangunan Sarana dan Prasarana.....	154
E. Pemasaran Produk.....	155
F. Kemitraan Usaha Kecil Dengan Usaha Menengah	
dan Besar.....	157
 BAB VI. KENDALA/HAMBATAN PROSES PEMBERDAYAAN	
USAHA KECIL.....	161
A. Kebijakan Pemerintah dan Bias Asumsi/mitos	
Pemberdayaan Terhadap <i>Target Group</i>	162
B. Birokrasi dan Patologi Birokrasi.....	170
1. Kualitas Sumber Daya Aparat Birokrasi (SDAB)	
Rendah.....	177
2. Perilaku Disfungsional dan Negatif Aparat: <i>Potret</i>	
<i>Empiris Rendahnya Kesadaran Hukum Aparat</i>	179
3. Intervensi Kepentingan Politik Terhadap Birokrasi	
Pelaksana.....	186
4. Mis-Koordinasi Antar Departemen Terkait dan	
Kurangnya Keterlibatan Lembaga Pendukung.....	190
C. Problematika Internal <i>Target Group</i>	194
 BAB VII. PENUTUP.....	198
A. Simpulan.....	198
B. Saran	201
 DAFTAR PUSTAKA.....	203

DAFTAR GAMBAR/TABEL

Gambar :

1	Gambar 1 : Model Analisis Interaktif.....	33
2	Gambar 2 : Struktur Perekonomian Indonesia.....	44
3	Gambar 3 : Hubungan Karakteristik Individu dan Karakteristik Birokrasi Dalam Membentuk Perilaku Birokrasi.....	174

Tabel :

1	Tabel 1: Jumlah Skema Kredit Untuk UKM Sampai Tahun 1999.....	113
2	Tabel 2 : Aspek Manajemen Tradisional dan Manajemen Modern.....	137
3	Tabel 3 : Nilai Investasi dan Nilai Produksi Usaha Kecil Tahun 1998-1999.....	159
4	Tabel 4 : Pertumbuhan Usaha Kecil dan Penyerapan Tenaga Kerja Tahun 1998-1999.....	159
5	Tabel 5 : Bentuk Perilaku Dis-fungsional dan Negatif Aparat...	181

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kelemahan kebijaksanaan ekonomi nasional yang terlalu memprioritaskan pada pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), antara lain adalah terlalu menggantungkan pembangunan ekonomi pada kelompok usaha besar (konglomerat), mengabaikan potensi usaha kecil dan industri rumah tangga serta partisipasi masyarakat secara luas. Peran para konglomerat sangat tinggi dalam pembangunan ekonomi, misalnya dalam hal menentukan produksi dan juga menikmati hasil-hasilnya bahkan tidak jarang ikut menentukan kebijaksanaan ekonomi yang akan diambil oleh pemerintah. Mobilitas kegiatan mereka sangat tinggi menguasai ekonomi hulu sampai ke hilir dan sulit dikendalikan oleh masyarakat bahkan pemerintah. Sekitar 200 konglomerat terbesar diperkirakan telah menguasai lebih kurang 58% produk domestik bruto (PDB) Indonesia, BUMN yang berjumlah 182 menyumbang sekitar 24%, usaha menengah menyumbang sekitar 10% dan sekitar 36 juta usaha kecil dan koperasi menyumbang tidak lebih dari 8%.¹ Kondisi demikian juga terjadi di Kota Bengkulu yang memiliki Pendapatan asli daerah (PAD) tahun 1997/1998 sebesar Rp. 3,15 milyar dan Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) Rp. 565,56 juta. Sektor pertanian menyumbang 10,85%, sektor usaha perdagangan umum dan industri 45,7%, listrik dan air bersih memberi andil 7,71%, dari perhubungan dan komunikasi 14,27% dan jasa pemerintahan 21,47%. Ironisnya dari 2153 unit usaha kecil yang ada di Kota Bengkulu sumbangannya terhadap PDRB daerah

¹Didin S. Damanhuri, dalam Kiswondo (ed), *Politik Ekonomi Indonesia Baru*, Forum LSM, YAPPIKA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hal-11.



tidak lebih 10%, padahal dari segi kuantitas merupakan unit usaha yang paling banyak.²

Dampak negatif dari kondisi tersebut menimbulkan ketimpangan ekonomi, antara daerah pusat kekuasaan dan daerah jauh, antara kota dan desa, antara si miskin dan si kaya, antara sektor ekonomi, antara sesama pelaku usaha (usaha kecil, menengah, koperasi dan usaha besar (konglomerat). Kelemahan itu semakin terlihat ketika negara kita mengalami krisis moneter pada pertengahan tahun 1997, yang diikuti dengan krisis ekonomi nasional, sosial politik dan pada akhirnya menjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Hampir seluruh sektor perekonomian nasional mengalami kesulitan, kecuali sektor perkebunan, pertanian, sebagian industri kecil dan industri rumah tangga. Sementara perusahaan para konglomerat yang berorientasi industri teknologi tinggi (*high-tech*), padat modal dan manufaktur mengalami stagnasi dan kerugian besar karena menggantungkan bahan baku impor, tidak berbasis pada bahan baku dalam negeri, ditambah lagi beban hutang yang jatuh tempo dan harus dibayar dengan mata uang dollar Amerika.

Realitas di atas memperlihatkan bahwa pembangunan ekonomi dengan terlalu menekankan pertumbuhan ekonomi tinggi dan tidak diikuti dengan partisipasi masyarakat secara luas serta mengabaikan upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan adalah kemajuan ekonomi semu, menipu dan menyesatkan. Pertumbuhan ekonomi mencapai 7% per-tahun selama kurun waktu 25 tahun tidak memberikan keadilan ekonomi kepada masyarakat luas, terutama golongan ekonomi lemah. *Mimpi buruk* yang telah menyentak bangsa ini dari *tidur panjang*, sepatutnya membangun kesadaran kolektif bangsa untuk segera

²Data BPS Kota Bengkulu tahun 1999.

mengubah orientasi pembangunan ekonomi dengan membuka keterlibatan semua elemen masyarakat dan memberdayakan potensi ekonomi kerakyatan (UKM). Perwujudan hal itu pada tataran konsep harus dirumuskan dengan baik untuk kemudian dilembagakan dalam pranata hukum konkrit yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, yang berfungsi sebagai landasan hukum sekaligus jaminan agar benar-benar diimplementasikan secara nyata.

Masalah pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil dan menengah berkaitan dengan banyak aspek, sehingga tidak berlebihan bila dikatakan bersifat multi-dimensional, sarat dengan aspek-aspek non ekonomi. Diperlukan pendekatan yang tidak sekedar berdimensi ekonomi namun juga non ekonomi. Berbagai kebijaksanaan pemerintah yang menyangkut keberadaan lapisan bawah masyarakat Indonesia mulai dari kebijaksanaan perkreditan di sektor perbankan, koperasi, pola anak-bapak angkat, perkebunan inti rakyat (PIR), program inpres desa tertinggal (IDT), modal ventura adalah contoh-contoh dari sudah adanya etiked baik dan kemauan politik dari pemerintah. Namun sulitnya, tidak ada satupun pola yang bisa dianggap *terbaik (the first best)*, dan bisa digunakan sebagai pola umum serta dapat mengakomodasikan kasus-kasus yang beragam. Semua pola yang telah dikenal selama ini memerlukan prasyarat khusus untuk menjamin keberhasilannya. Prasyarat tersebut tidak hanya dalam hal kelembagaan maupun karakteristik *resipien*-nya saja, namun tidak kalah penting adalah persoalan bagaimana aparat pemerintah mengimplementasikan kebijaksanaan yang ditetapkan, sehingga tidak justru menjadi *bottleneck* yang merugikan, seperti sudah terbukti dalam beberapa program.³

³A. Tony Prasetyantono, dalam Kiswondo (ed), Op. Cit. Hal-37-38

Memang pemerintah telah menempuh beberapa kebijaksanaan untuk mengembangkan si kecil, misalnya dengan KUK, program keterkaitan, KIK, pendirian LIK dan sebagainya. Namun hampir semua pengamat sepakat bahwa manfaat yang jatuh kepada *target group* tidak signifikan. Pertama yang perlu ditegakan adalah justru kesamaan akses di pasar atau kebijakan yang tidak diskriminatif, misalnya, mekanisme pengembalian bea masuk bagi bahan baku impor yang digunakan untuk menghasilkan produk ekspor hanya dinikmati oleh yang besar. Jika industri-industri besar telah memperoleh perlindungan dan berbagai perlakuan khusus, maka industri-industri kecil juga berhak untuk menerima perlakuan yang memungkinkan mereka tumbuh secara alamiah dan kian kuat.⁴

Beberapa alasan pentingnya usaha kecil diberdayakan dan dikembangkan dalam proses pembangunan ekonomi nasional adalah usaha kecil banyak menyerap sumber daya lokal baik tenaga kerja maupun bahan baku produksi, adanya urgensi menciptakan struktur ekonomi nasional dengan memperkuat ekonomi kerakyatan untuk menopang bangunan ekonomi nasional, usaha kecil merupakan kelompok usaha terbesar di Indonesia tersebar diseluruh pelosok negeri sehingga memiliki peran strategis dalam rangka pengembangan wilayah dan pemerataan pembangunan nasional.

Usaha Kecil merupakan aset ekonomi nasional penting, namun sebagian terbesar dari usaha kecil dihadapkan pada permasalahan lemahnya struktur permodalan, sumber daya manusia, manajemen perusahaan, kelembagaan usaha dan pemasaran. Modal usaha kecil

⁴Faisal Basri, *Pilar-pilar Penegak Sosok Ekonomi Yang Berkeadilan*, Makalah Seminar Nasional 50 Tahun Indonesia Merdeka, IKIP Bandung, 1995, hal-11,

umumnya diperoleh dari tabungan keluarga atau hasil dari penjualan aset keluarga. Lembaga keuangan perbankan atau lembaga keuangan bukan bank relatif belum mampu diakses oleh usaha kecil karena ketiadaan agunan (*collateral*) dan kurangnya sosialisasi. Dilihat dari aspek sumber daya manusia (SDM), pengusaha kecil umumnya memiliki pendidikan rendah, kebanyakan berpendidikan SD dan SLTP, bahkan ada yang tidak berpendidikan formal sama sekali. Rendahnya pendidikan sangat berpengaruh terhadap mental kewirausahaan dan pengelolaan kegiatan usaha. Keterbatasan pengetahuan membuat pengusaha kecil tidak mampu bergerak maju, kurang inovatif dan tidak mampu memanfaatkan peluang yang ada serta tidak mampu eksis dalam persaingan bisnis. Pengelolaan perusahaan hanya mengandalkan manajemen otodidak atau naluri bisnis semata tanpa didukung oleh ilmu manajemen, padahal sangat penting dalam proses kegiatan usaha dan pengembangan usaha. Tidak mengherankan apabila banyak sekali usaha kecil yang tidak berdaya dan akhirnya bangkrut.

Perkembangan selanjutnya, kelemahan tersebut telah mendorong terjadinya persaingan yang cenderung kurang sehat antara sesama pelaku usaha. Pengusaha besar yang memiliki kekuatan modal, SDM yang baik, manajemen profesional, jaringan distribusi dan pemasaran luas serta didukung secara politik oleh pemerintah semakin mendominasi sebagai pengusaha besar, sementara yang tergolong sebagai pengusaha menengah dan kecil semakin terdesak ke pinggiran dan menduduki posisi marginal, sehingga memicu terjadinya kesenjangan ekonomi yang cenderung semakin melebar di antara sesama pelaku usaha dan pendapatan masyarakat. Usaha kecil semakin terancam ketika para pengusaha besar mulai memasuki sektor-sektor

usaha yang merupakan lahan pengusaha kecil dan menengah. Kecenderungan ini terlihat nyata, misalnya terus bermunculan *super market* atau *departemen store* yang banyak dibangun oleh pengusaha besar. Kegiatan dan sepak terjang mereka itu secara langsung telah menyisihkan atau mempersempit lahan dan keberadaan serta ruang gerak para pedagang kecil, karena apa yang mereka usahakan sebenarnya tidak berbeda dengan yang dijual oleh pedagang kecil.⁵

Upaya mengatasi masalah permodalan usaha kecil, telah dilakukan pemerintah sejak Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) I dengan mengeluarkan kebijaksanaan dibidang permodalan, antara lain berbentuk Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) dimulai sejak tahun 1973 sampai dengan 1990, Fasilitas Kredit Program Melalui KUD meliputi Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Produksi Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) dan Kredit Koperasi Primer Untuk Anggota (KKPA), Kredit Mini pada 1974-1980, Kredit Candak Kulak (KCK) pada 1979-1980, KUPEDES dan SIMPEDES pada 1984, penyediaan dan penyaluran dana pembinaan dari penyisihan hasil keuntungan pemerintah yang berasal dari BUMN pada 1989, Kredit Usaha Kecil (KUK) sejak 1990 dan Kredit Kelayakan Usaha (KKU) sejak Oktober 1995.⁶ Kebijakan pemerintah tersebut ternyata sampai saat ini belum mampu memberdayakan usaha kecil, terutama dalam mengatasi problema permodalan. Sehubungan dengan hal tersebut pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan untuk mengikutsertakan swasta dalam usaha pemberdayaan usaha kecil melalui deregulasi

⁵Lebih jelas lihat pada KPHN. Hoedhiono Kadarisman, *Modal Ventura Alternatif Pembiayaan Usaha Kecil Masa Depan*, IBEC, Jakarta, 1995, hal-34-35.

⁶Departemen Koperasi dan PPK, *Pedoman Pembiayaan Modal Ventura Bagi Pengusaha Kecil*, Penerbit Depkop dan PPK, 1995/1996, hal-1.

sektor keuangan antara lain dengan penyempurnaan struktur kelembagaan keuangan, meliputi lembaga penyedia sumber dana jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 61 Tahun 1988 tentang lembaga pembiayaan yang ditindaklanjuti oleh Keputusan Menteri Keuangan No.1251/KMK-013/1988 tentang tata cara pelaksanaan lembaga pembiayaan sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan No.1256/KMK.00/1989 dan Keputusan Menteri keuangan No. 468/KMK.017/ 1995. Salah satu lembaga yang memiliki relevansi cukup kuat dengan masalah pemberdayaan usaha kecil yang diatur dalam peraturan tersebut ialah Perusahaan Modal Ventura (*Venture Capital company*). Selain itu pemerintah juga mengeluarkan kebijakan kemitraan usaha antara usaha kecil, usaha menengah dan usaha besar melalui Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1997. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dan mendorong kerjasama yang saling menguntungkan antara pelaku usaha.

Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 memberi amanat kepada pemerintah untuk melakukan upaya pembinaan dan pengembangan usaha kecil tidak hanya menyangkut masalah permodalan, namun meliputi aspek produksi dan pengolahan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, teknologi, manajemen, kemitraan, perlindungan hukum dan ekonomi. Sebenarnya pemerintah telah mengeluarkan kebijakan dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang usaha kecil melalui Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan Usaha Kecil. Kebijakan pemberdayaan yang telah diimplementasikan masih terkonsentrasi pada aspek permodalan. Padahal

permasalahan usaha kecil tidak cuma terletak pada aspek modal semata tetapi lebih terkait dengan masalah manusia, perilaku usaha dan fenomena bisnis modern.

Proses pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil belum bisa dilepaskan dari peran pemerintah. Swasta besar (konglomerat) terbukti selama ini tidak bisa diharapkan partisipasinya dalam kegiatan sosial untuk membantu usaha kecil. Himbauan pemerintah yang mengharapakan kepedulian usaha besar agar membantu pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil tidak mendapat respon positif, kecuali usaha kecil menjanjikan *profit return* yang lebih menguntungkan. Sementara itu usaha kecilpun seolah tidak mungkin secara swadaya memberdayakan dan mengembangkan dirinya sendiri karena memang sudah diliputi dengan berbagai permasalahan klasik yang sulit untuk diselesaikan sendiri. Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, tanggung jawab pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil tidak hanya terletak pada pundak pemerintah saja, tetapi juga merupakan tanggung jawab dunia usaha dan masyarakat, termasuk kalangan perguruan tinggi.

Implementasi kebijaksanaan pemerintah masih banyak mengalami cacat operasional, baik yang bersumber dari kelemahan internal birokrasi pelaksana, kelompok sasaran, maupun kurangnya dukungan eksternal dari kalangan dunia usaha. Masih banyak usaha kecil yang belum mampu mengakses "fasilitas" kredit modal usaha, pembinaan sumber daya manusia dan manajemen, teknologi, informasi peluang pasar serta kemitraan usaha. Lembaga pendukung seperti lembaga keuangan perbankan, lembaga keuangan bukan bank dan lembaga bukan pemerintah lainnya ternyata belum dapat berperan secara optimal.

B. Fokus Permasalahan

Studi terhadap kebijaksanaan pemerintah yang dilakukan selama ini, umumnya lebih sering menempatkan kelompok sasaran sebagai obyek tumpuan kesalahan atas kegagalan atau tidak optimalnya implementasi kebijaksanaan. Sementara pemerintah yang memiliki tanggung jawab dan otoritas melaksanakannya dianggap tidak pernah bersalah, institusi dan aparat pelaksana dianggap telah memberikan kinerja dan prestasi terbaik dan tepat dalam mengimplementasikan berbagai kebijaksanaan pemerintah. Hal ini jelas tidak adil karena mendiskreditkan kelompok sasaran yang seharusnya merasakan dampak positif dari implementasi kebijaksanaan tersebut. Fenomena demikian hampir terjadi di mana-mana termasuk dalam proses implementasi kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil di daerah Bengkulu. Sikap demikian semakin mengukuhkan mitos bahwa pemerintah tidak pernah salah, sehingga introspeksi ke dalam tubuh pemerintah (birokrasi pelaksana) dan evaluasi kritis terhadap kebijaksanaan yang dijalankan hampir tidak pernah dilakukan secara serius dan penuh kesadaran. Walaupun harus pula disadari berbagai permasalahan yang dihadapi usaha kecil turut andil terhadap tidak optimalnya implementasi kebijaksanaan pemerintah. Permasalahan usaha kecil tersebut antara lain adalah lemahnya jiwa kewirausahaan dan SDM, kelemahan dalam pengelolaan usaha, keterbatasan modal, sarana produksi subsisten, kelemahan dalam distribusi dan pemasaran produk.

Studi ini ingin berusaha mengkritisi bagaimana birokrasi pelaksana, kelompok sasaran dan kondisi eksternal lainnya saling memberi kontribusi terhadap ketidakefektifan implementasi

kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil. Agar studi ini dapat dilaksanakan dengan baik dan menyentuh permasalahan yang ingin dibahas, permasalahan tersebut di atas perlu dirumuskan dalam pertanyaan penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan yang dihadapi oleh usaha kecil diakomodasikan dalam kebijaksanaan pemerintah dan bagaimana birokrasi pemerintah mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut dalam rangka percepatan pemberdayaan usaha kecil.
2. Mengapa kebijaksanaan pemberdayaan yang telah diimplementasikan kepada usaha kecil di Kota Bengkulu, secara empiris belum mampu memberdayakan usaha kecil?. Apa kendala/hambatan yang menyebabkannya?.

B. Kerangka Teoritik

Banyak pengertian mengenai hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Satu sama lain memiliki perbedaan dan sampai saat sekarang tidak ada satu pengertian hukum yang bisa diterima atau disepakati oleh semua pihak, karena masing-masing mempunyai perspektif yang berbeda. Paling tidak ada 3 (tiga) konsep hukum yang dapat digunakan dalam mempelajari hukum, yaitu:⁷

1. Hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan;
2. Hukum sebagai norma, kaedah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat;
3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

⁷Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989, hal-1.

Cara pandang mengenai hukum berimplikasi pada metode yang akan digunakan dalam melakukan penelitian hukum. Apabila hukum dilihat sebagai perwujudan nilai-nilai tertentu, maka metode yang digunakan bersifat idealis. Metode ini selalu berusaha menguji hukum yang harus mewujudkan nilai-nilai tertentu. Apabila hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka perhatian akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subyek tersendiri terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Cara pandang ini akan menggunakan metode normatif analitis. Apabila hukum dipahami sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang digunakan adalah sosiologis. Metode ini akan mengkaitkan hukum kepada usaha-usaha untuk mencapai tujuan dan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkret masyarakat. Pusat perhatiannya tertuju pada efektivitas dari hukum.⁸ Untuk memperoleh pemahaman yang lengkap mengenai hukum, maka hukum harus dilihat dari dua sisi yaitu secara normatif (*law in book*) dan sosiologis (*law in action*).

Dalam meneliti hukum dalam kehidupan masyarakat, *Max Weber* melihat pentingnya hukum sebagai mekanisme untuk mengantarkan perkembangan masyarakat menuju kepada masyarakat modern, di samping memperlihatkan hubungan timbal balik antara perkembangan masyarakat dan keadaan hukumnya.⁹ Pada masyarakat sedang membangun seperti di Indonesia, perubahan di bidang hukum akan berpengaruh terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu fungsi hukum di satu pihak dapat

⁸Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal-5-6.

⁹Wukir Prayitno, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV. Agung, Semarang, 1991, hal-25.

dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik dan di lain pihak untuk mempertahankan pola susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu.¹⁰ Hukum dalam pembangunan mempunyai 4 (empat) fungsi, yaitu:¹¹

1. Hukum sebagai sarana pemelihara ketertiban dan keamanan;
2. Hukum sebagai sarana pembangunan;
3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan;
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa harus terdapat keteraturan dan ketertiban dalam proses pembangunan. Pembaharuan merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaedah-kaedah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan.¹² Namun seringkali peraturan atau kebijaksanaan hukum yang dibuat oleh pemerintah tidak berjalan sesuai keinginan dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan demikian disebabkan karena memang hukum tidak bisa bekerja sendirian. Banyak aspek di luar hukum seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya juga ikut berperan dan mempengaruhi bekerjanya hukum dan efektivitas hukum dalam masyarakat. Aspek non hukum tidak selalu berisi kepentingan-kepentingan yang selaras dengan hukum. Antara berbagai kepentingan sering menimbulkan pertentangan yang mengarah pada konflik sosial. Pada aspek ekonomi, misalnya penuh dengan motivasi-motivasi ekonomi untuk mencapai tujuan memperoleh keuntungan dari tindakan-

¹⁰Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta (penyunting), *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994, hal-75.

¹¹C.F.G. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN dan CV. Trimitra Mandiri, 1999, hal-10.

¹²Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta, Op. Cit. Hal-103.

tindakan ekonomi yang dilakukan. Bilamana setiap individu dan kelompok masyarakat hanya mengejar pencapaian kepentingannya masing-masing pasti akan memicu terjadinya ketegangan dan konflik sosial. Jika tidak dieliminasi dengan cepat, dalam jangka waktu lama maka konflik tersebut dapat semakin tajam dan berbahaya, secara vertikal dan horizontal serta bersifat struktural, yang pada gilirannya kontraproduktif dengan pergaulan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Di sini peran hukum diperlukan untuk menciptakan ketertiban (keteraturan), keseimbangan dan faktor pengintegrasian kepentingan yang berbeda. Peran hukum demikian disebut fungsi integratif hukum, yaitu mengatur, memelihara dan mengontrol hubungan-hubungan sosial.¹³

Pembangunan ekonomi nasional pada masa Orde Baru diketahui tumbuh dengan pesat dan tinggi mencapai 7%-8% per-tahun. Paradigma dan kebijaksanaan ekonomi dengan prioritas pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) memang telah mencapai sasarannya, tidak ada negara lain di Asia bahkan Eropa sekalipun yang mampu menandingi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pada saat itu Indonesia sempat dijuluki sebagai salah satu *keajaiban di Asia (the asean mericle)* dan diprediksi menjadi salah satu negara industri maju.

Setelah dicermati dengan seksama dan realitas kehidupan masyarakat pertumbuhan ekonomi tinggi mencapai 7% per-tahun selama masa orde baru ternyata hanya dinikmati oleh sekelompok orang saja, yaitu para pengusaha besar/konglomerat dan orang-orang yang memiliki akses terhadap kekuasaan. Kelompok konglomerat menguasai

¹³Lebih jelas lihat Adam Podgorecki dan Cristoper J. Welan (ed), *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal-120-122.

hampir 75% lebih aset ekonomi nasional, padahal jumlah mereka tidak lebih dari 20% dari jumlah penduduk Indonesia. Terlihat bahwa telah terjadi penumpukan aset pada golongan ekonomi tertentu. Jelas telah terjadi ketimpangan yang tajam dalam penataan ekonomi nasional. Ketimpangan itu terlihat dari tingkat penghasilan, konsumsi, pendidikan, penguasaan aset usaha dan ketersediaan lapangan kerja, antara kelompok masyarakat lemah –rakyat miskin secara ekonomi dan pendidikan- dengan kelompok kelas menengah dan elit. Menurut Bank Dunia, kriteria ketidakmerataan didasarkan atas porsi pendapatan nasional yang dinikmati oleh 3 (tiga) lapisan penduduk pada suatu negara, yakni 40% penduduk berpendapatan terendah (miskin); 40% penduduk berpendapatan menengah; dan 20% penduduk berpendapatan tertinggi (kaya). Ketimpangan distribusi dinyatakan parah apabila 40% penduduk berpendapatan terendah menikmati kurang dari 12% dari pendapatan nasional, dianggap sedang (moderat) apabila 40% penduduk berpendapatan terendah menikmati 12% sampai 17% dari pendapatan nasional dan kesenjangan dinyatakan lunak atau dikatakan cukup merata bilamana 40% penduduk berpendapatan terendah menikmati lebih dari 17% dari pendapatan nasional.¹⁴

Tidak cukup akuntabilitasnya bilamana pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan meningkatnya *Grose National Product (GNP)* perkapita menjadi ukuran keberhasilan pembangunan ekonomi nasional. Mungkin saja pertumbuhan meningkat dengan signifikan tetapi dalam realitanya masih banyak rakyat yang miskin dan tidak memperoleh apa-apa. Ukuran keberhasilan pembangunan adalah sebagai sesuatu proses untuk mengurangi kemiskinan absolut, pemerataan pendapatan dan

¹⁴Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Airlangga, Jakarta, 1997, hal-55.

mempertinggi nilai-nilai kemanusiaan dalam konteks pertumbuhan ekonomi. Komponen-komponen pembangunan tersebut adalah naiknya pendapatan riil perkapita, menurunnya kepincangan distribusi pendapatan, menurunnya kemiskinan absolut, naiknya harga diri sebagai manusia/sebagai bangsa, bertambahnya kebebasan dari ketakutan, bertambahnya kebebasan bersuara dan kebebasan dari kebodohan dan ketidaktahuan, berkurangnya ketergantungan kepada pihak asing, berkurangnya ketergantungan rakyat kepada pemerintah, dan bertambah luasnya partisipasi sosial.¹⁵

Setelah kemunduran perkonomian nasional pasca krisis ekonomi 1997 maka diupayakan langkah-langkah rehabilitasi dan koreksi terhadap kebijaksanaan ekonomi nasional. Bila selama ini pembangunan ekonomi bertumpu pada pengusaha besar (konglomerat) yang *note bene* adalah kelompok kecil dari masyarakat Indonesia. Belajar dari musibah krisis ekonomi mulai sekarang kebijaksanaan ekonomi nasional harus diarahkan pada keterlibatan semua potensi bangsa dalam rangka pemulihan ekonomi termasuk di dalamnya adalah potensi usaha kecil, menengah dan industri rumah tangga (*home industri*).

Teori-teori yang bersandar pada orientasi kapitalistik liberal yang diterapkan di banyak negara, terutama negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia, menunjukkan ketidakcocokan asumsi dengan kenyataan. Pengertian pembangunan ekonomi yang dibuat oleh kebanyakan ahli ekonomi memusatkan perhatiannya pada aspek peningkatan pendapatan perkapita sebagai kriteria dalam menentukan berkembang atau tidaknya ekonomi suatu negara, bagaimana upaya

¹⁵Sritua Arief, *Dari Prestasi Pembangunan Sampai Ekonomi Politik*, UI Press, Jakarta, 1990, Hal-8.

memacu pertambahan pendapatan nasional dengan penekanan pada aspek efisiensi.¹⁶ Hal ini telah sering mendapat kecaman dari kalangan ahli-ahli ilmu sosial, karena tanpa sadar mengabaikan pentingnya pertimbangan faktor-faktor non ekonomi. Kritik ilmu sosial diantaranya adalah bagaimana menciptakan pemerataan pendapatan kepada berbagai golongan anggota masyarakat dan daerah, mengabaikan usaha-usaha dalam menciptakan sistem politik dan demokrasi, serta memandang ringan akibat-akibat buruk yang timbul dari terciptanya tensi dan disrupsi dalam sistem sosial tradisional.

Ketidakpuasan teoritis dan praktis menggugah ahli-ahli ekonomi mengembangkan ilmu ekonomi yang menempatkan lembaga sosial non ekonomi sebagai elemen penting yang berpengaruh dalam proses pembangunan ekonomi. Ilmu ekonomi yang dimaksud dikenal dengan nama ilmu ekonomi kelembagaan yang banyak dikembangkan di Amerika, antara lain oleh *Douglas C. North*, *J.B. Clack*, *Jhon Keneth* dan sebagai tokoh ekonomi kelembagaan generasi baru. Berbeda dengan teori ekonomi kapitalistik liberal, ekonomi kelembagaan lebih mengandalkan upaya-upaya manusia saling bekerjasama (*cooperation*) dan bukan semata-mata persaingan (*competition*). Manusia menciptakan dan menggunakan lembaga-lembaga tertentu untuk memecahkan berbagai konflik ekonomi dalam masyarakat.¹⁷ Jika ekonomi ortodok percaya bahwa persaingan bebas akan menghasilkan

¹⁶Sudono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta, 1985, hal-15.

¹⁷Ekonomi kelembagaan ini muncul sebagai reaksi atas ketidakpuasan ahli-ahli ekonomi terhadap teori ekonomi konvensional yang bertumpu pada persaingan bebas (kapitalistik-liberal). Terbukti dibanyak negara berkembang teori ekonomi kapitalistik liberal tidak mampu mengangkat perekonomian bangsa tersebut, bahkan semakin meniptakan ketegantungan dengan negara-negara maju. Sementara rakyatnya tetap dalam situasi tidak makmur. Ekonomi kelembagaan diperkenalkan oleh Douglas C. North, penerima nobel bidang ekonomi tahun 1993. Lihat dalam Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, UGM Press, Yogyakarta, 2000, hal-146, 247.

"harmonisasi" dan "efisiensi", maka ekonomi kelembagaan mencari kemungkinan tindakan bersama (*collective action*) dan kerjasama antara manusia (*human cooperation*) dalam mengatasi konflik-konflik sosial ekonomi.

Lembaga-lembaga non ekonomi dapat berbentuk lembaga informal dan lembaga yang sengaja dibentuk (formal), termasuk budaya suatu bangsa. Budaya suatu bangsa mempengaruhi dan memberi ciri-ciri perilaku ekonomi dan bisnis suatu bangsa. Budaya sesungguhnya sangat besar pengaruhnya terhadap perilaku masyarakat, tidak hanya ekonomi tetapi juga terhadap aspek lainnya, termasuk hukum pun dapat dikatakan sebagai hasil kebudayaan suatu masyarakat atau bangsa. *Freidrich Carl Von Savigny* menyatakan bahwa hukum itu lahir dari jiwa masyarakat (*volkgeist*) yang tumbuh, hidup dan berkembang.¹⁸ Para ekonom tidak mau tahu alasan-alasan atau faktor-faktor budaya para pengusaha dan elit politik serta pejabat-pejabat Indonesia dalam tindakan dan perilaku ekonomi. Bahwa terjadinya krisis ekonomi di Indonesia tidak diduga oleh siapapun, namun menunjukkan kurangnya perhatian ekonom pada peranan lembaga-lembaga ekonomi, lembaga sosial dan budaya. Perhatian ekonom hanya tertuju pada indikator-indikator kuantitatif (dapat diukur dengan angka-angka), seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi dan cadangan devisa yang disebut fundamental ekonomi.¹⁹ Sementara itu hal-hal yang sifatnya kualitatif, seperti kesejahteraan rakyat, pendidikan, pemerataan pendapatan, hampir tidak tersentuh sama sekali.

¹⁸Freidrich Carl Von Savigny (1779-1861) adalah pelopor mazhab sejarah hukum. Menurut mazhab sejarah, dalam melihat hukum harus dipandang sebagai suatu penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu masyarakat, di mana selalu ada keterkaitan antara kepribadian bangsa tersebut dengan hukum yang ada (lebih jelas lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hal-118-119.

¹⁹Op. Cit, hal-248.

Dalam upaya mengatasi ketimpangan yang telah terjadi selama ini, diperlukan kebijaksanaan dan strategi yang diarahkan kepada keseimbangan antara pertumbuhan dan pemerataan. Keseimbangan dan pemerataan merupakan pra-kondisi mutlak yang diperlukan untuk memacu partisipasi masyarakat dalam pembangunan sekaligus meredam dampak negatif dari pembangunan tersebut. Untuk itu dibutuhkan strategi khusus yang memihak kepada kelompok lemah, dengan demikian harus didesain secara sistematis berbagai terobosan program yang mempertimbangkan kondisi sumber daya alam dan sumber daya manusianya²⁰.

Pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional tidak mungkin dapat dilepaskan dari seluruh peran serta masyarakat termasuk di dalamnya sektor swasta, karena sektor swasta dalam perkembangannya justru menjadi tulang punggung bagi percepatan kemajuan perekonomian nasional.²¹ Berdasarkan pasal 6 dan 7 TAP MPR No.XXII Tahun 1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi Keuangan dan Pembangunan yang selanjutnya menjadi dasar pembangunan perekonomian nasional yang dituangkan dalam GBHN Tahun 1973, 1978, 1988, 1993 dan GBHN 1999. Pembangunan ekonomi yang didasarkan pada demokrasi ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan. Pemerintah dalam hal ini berkewajiban memberikan kebijaksanaan dan bimbingan supaya pertumbuhan dan perkembangan ekonomi dapat menciptakan iklim usaha yang sehat bagi dunia usaha.

²⁰Mohammad Jafar Hafsah, *Kemitraan Usaha Konsepsi dan Strategi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal-2-3.

²¹Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi, Tiga Pelaku Ekonomi*, Jakarta, 1995 hal-112-116.

Demokrasi ekonomi berarti masyarakat merupakan berperan penting bersama negara sekaligus sebagai sasaran utama pembangunan. Sedapat mungkin harus dihindari pembangunan ekonomi nasional yang berciri negatif seperti sistem *free fight liberalism* yang menghalalkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa tertentu, sistem *etatisme* di mana negara dengan jaringan birokrasinya sangat dominan dan mengkebiri potensi dan kreativitas pelaku ekonomi di luar negara dan terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada salah satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli, oligopoli, trust yang jelas merugikan masyarakat.

Masalah ekonomi makro yang kita hadapi adalah bagaimana politik ekonomi bisa mengembangkan *mekanisme moral* yang seimbang, serasi dan selaras, sehingga *ekonomi tiga faktor* bisa saling mendukung dan memperkuat pelaksanaan misi sosial masing-masing. Ekonomi tiga faktor tersebut adalah²²:

1. Sektor ekonomi *negara* yang berorientasi pada pelayanan dan perlindungan kepentingan umum dan rakyat banyak (*service oriented state sector*);
2. Sektor ekonomi *swasta* yang berorientasi pada keuntungan maksimal dalam kegiatan-kegiatan produksi dan perdagangan barang-barang dan jasa kebutuhan masyarakat (*service oriented private sector*); dan
3. Sektor ekonomi *koperasi* (kekeluargaan, asosiasi), yang berorientasi pada kerjasama dan perjuangan bersama untuk memajukan kepentingan ekonomi dan sosial anggota (*service oriented associative sector*).

Apabila kita mencermati fenomena industrialisasi yang dilakukan oleh para pelaku ekonomi di dunia, dapat dikemukakan apa yang terjadi di Korea Selatan yang meletakkan tumpuan ekonominya pada kelompok ekonomi raksasa, Taiwan menyandarkan kekuatan ekonominya pada

²²Mubyarto dan Revisond Baswir, *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hal-139.

sekitar 30.000 (tiga puluh ribu) industri kecil dan menengah, sementara di Jepang adalah kesimbangan di antara kedua model tersebut²³. Ternyata dengan kebijaksanaan meletakkan pondasi industrialisasi pada usaha kecil untuk menopang usaha besar dengan prinsip saling menguntungkan, negara-negara tersebut mampu memposisikan dirinya pada jajaran negara industri maju di dunia.

Tidak ada pilihan lain bagi bangsa Indonesia, kecuali harus segera mereposisi (*positioning*) dirinya terutama dalam bidang pembangunan ekonomi. Dalam globalisasi, pembentukan citra bangsa dihadapan masyarakat global merupakan suatu hal yang vital bagi perekonomian suatu bangsa. Reposisi tersebut didasarkan pada 3 (tiga) hal, yaitu:²⁴

1. Reposisi harus melandaskan dirinya pada potensi-potensi yang benar-benar dimiliki oleh bangsa tersebut, baik potensi alami maupun potensi kultural, misalnya agrobisnis, industri kerakyatan dan *home industri*.
2. Reposisi yang baik harus mendasarkan dirinya pada perubahan-perubahan dan *trend* yang sedang terjadi. Tingginya nilai dolar dan barang-barang impor merupakan saat yang tepat bagi negara kita untuk mereposisi dirinya secara internal dalam beberapa bidang, misalnya memasyarakatkan merek-merek lokal makanan, pakaian dan buah-buahan lokal seperti salak pondo, apel malang sebagai ganti merek barang dan buah-buahan impor.
3. Reposisi bangsa merupakan suatu proses jangka panjang yang tentu tidak bisa dengan *sim salabim* yang langsung dan seketika mengubah nasib bangsa. Perlu visi masyarakat yang jelas, kesabaran, ikhtiar dan harapan.

Oleh karena itu semua potensi masyarakat harus diangkat dan dibangun serta diberdayakan. Karena usaha kecil menengah dan industri rumah tangga sangat banyak jumlahnya dan belum tertangani dengan baik, maka perhatian pemerintah hendaknya mulai ditujukan pada kelompok ekonomi tersebut. Usaha kecil seringkali terpinggirkan oleh

²³Lebih jelas baca Didin S. Damanhuri, *Ekonomi Politik Alternatif, Agenda Refomasi Abad 21*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal-74.

²⁴Dimitri Mahayana, *Menjemput Masa Depan, Futuristik dan Rekayasa Masyarakat Menuju Era Global*, PT. Remaja Rosda Karya, Jakarta, 1999, hal 115-116.

kelompok usaha besar, untuk itu perlu diupayakan perlindungan hukum, pembinaan dan kesempatan berusaha seluas-luasnya harus diberikan pada usaha kecil. Sudah cukup pengorbanan usaha kecil menopang usaha besar selama ini, menjadi *sapi perah (cash cow)* sehingga tidak mampu berkembang dan maju. Sebagai salah satu aset dan pelaku ekonomi dengan komunitas besar, pemerintah harus segera berorientasi untuk memberdayakannya agar dikemudian hari menjadi unit usaha yang kuat, tangguh, mandiri dan berbasis pada ekonomi kerakyatan. Jika usaha kecil ini mampu terangkat maju dan sejahtera dengan sendirinya masyarakat yang menopangnya akan ikut merasakan kemajuan dan menikmatinya. Maka dari itu pemerintah harus terus menerus memperhatikan, mendorong (memotivasi) usaha kecil agar giat membangun dirinya dengan cara memberikan kemudahan dan fasilitas, bantuan permodalan, manajemen, teknologi, distribusi dan pemasaran produk melalui kebijaksanaan hukum dan ekonomi yang tepat dan terarah. Kebijaksanaan dalam hal ini dapat dimaknai:²⁵

1. Kebijaksanaan sebagai suatu merek bagi sebuah bidang kegiatan tertentu (*policy as a label for a field of activity*);
2. Kebijaksanaan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki (*policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*);
3. Kebijaksanaan sebagai tujuan khusus (*policy as specific purpose*);
4. Kebijaksanaan sebagai keputusan pemerintah (*policy as decision of government*);
5. Kebijaksanaan sebagai bentuk pengesahan formal (*policy as formal authorization*);
6. Kebijaksanaan sebagai program (*policy as programme*);
7. Kebijaksanaan sebagai keluaran (*policy as out put*);
8. Kebijaksanaan sebagai hasil akhir (*policy as out come*);
9. Kebijaksanaan sebagai teori atau model (*policy as theory or model*);
10. Kebijaksanaan sebagai proses (*policy as process*).

²⁵Menurut Hogwood dan Gunn dalam Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal-15-20.

Kebijaksanaan pemerintah yang dibuat dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil, implementasi kebijaksanaan, fenomena usaha kecil dan hal-hal yang berkaitan dengan usaha kecil merupakan permasalahan utama dari studi ini. Sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan pemerintah tentang pembinaan dan pengembangan usaha kecil atau ekonomi kerakyatan. Tapi permasalahan yang melingkupi usaha kecil belum bisa tertuntaskan dengan baik dan memuaskan, misalnya dalam bidang permodalan, sumber daya manusia, manajemen dan pemasaran produk. Sampai saat ini masih banyak usaha kecil tak berdaya dan pada akhirnya bangkrut. Hasil kongres Cipanas tahun 1997 mencatat ada 8 (delapan) permasalahan yang dihadapi oleh usaha kecil di Indonesia, yaitu:²⁶

1. Permodalan (suku bunga kredit tinggi, informasi dari lembaga pembiayaan kurang, sistem dan prosedur kredit cukup rumit dan lama, kesulitan usaha kecil memenuhi persyaratan lembaga pembiayaan dan perbankan tidak memahami karakteristik usaha kecil);
2. Pemasaran (*bargaining power* usaha kecil lemah bila berhadapan dengan usaha menengah/besar, asosiasi usaha kecil belum berperan, kurangnya informasi pasar);
3. Bahan baku (supply bahan baku kurang memadai dan berfluktuasi, harga bahan baku cukup tinggi karena pasar bersifat monopolistik, dikuasai usaha besar, kualitas bahan baku rendah-tidak ada standarisasi, sistem pembelian tunai menyulitkan usaha kecil);
4. Teknologi (tenaga kerja terampil sulit diperoleh, akses/informasi sumber teknologi masih kurang, spesifikasi peralatan yang sesuai dengan usaha sulit diperoleh, belum ada lembaga yang membantu, peran pemerintah, non pemerintah dan perguruan tinggi belum memadai untuk menemukan teknologi tepat guna bagi usaha kecil);
5. Manajemen (manajemen keluarga, tidak memiliki kemampuan mengorganisir diri, pelatihan manajemen dari berbagai instansi tidak efektif dan produktivitas pekerja masih rendah);

²⁶Disarikan dari Hasil Kongres ISEI Di Cipanas tahun 1997, dalam Tulus Tambunan, *Perkembangan Industri Kecil Di Indonesia*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1999, hal-129-132.

6. Birokrasi (perizinan tidak transparan, penegakan hukum cenderung kurang tegas, pungli oleh aparat, pelayanan tidak profesional);
7. Infrastruktur (listrik/air/telepon bertarif mahal dan sering mengalami gangguan, *bounded zone* kurang dilengkapi dengan prasarana);
8. Kemitraan tidak dilaksanakan secara baik.

Alat analisis yang dimanfaatkan untuk membantu menganalisa dan menjawab permasalahan, penelitian menggunakan paradigma sosial sebagai alat bantu, yaitu fakta sosial dan definisi sosial. Paradigma ialah suatu pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image a dicipline has of its subject matter*).²⁷

Sehubungan dengan itu dapat disebutkan fakta sosial yang lain yaitu kelompok, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan, nilai-nilai, pemerintahan, lembaga tertentu dan adat istiadat. Acuan teori yang digunakan adalah fungsionalisme struktural. Asumsi dasar dari teori tersebut ialah bahwa seluruh struktur sosial atau yang diprioritaskan mengarah kepada suatu integrasi dan adaptasi sistem yang berlaku.²⁸ Oleh karena seluruh struktur sosial diarahkan pada integrasi dan adaptasi terhadap sistem, maka individu tidak dilihat sebagai aktor yang bebas untuk bertindak karena semua tingkah lakunya sangat dipengaruhi oleh fakta sosial seperti norma yang berlaku, undang-undang dan kepentingan kelompok. Tindakan individu diarahkan pada penguatan sistem sehingga tekan utamanya pada

²⁷George Ritzer, *Sociology: A Multiple Paradigm Science* (disadur oleh Alimandan), Rajawali Press, Jakarta, 1992, hal-7.

²⁸Irving M. Zeitlin, *Memahami Kembali Sosiologi* (diterjemahkan oleh Anshori & Juhanda), UGM Press, Yogyakarta, 1996, hal-3.

keteraturan (*order*), dengan mengabaikan konflik dan arus perubahan masyarakat.

Paradigma definisi sosial memandang manusia sebagai aktor yang kreatif dari realitas sosialnya, berbanding terbalik dengan paradigma fakta sosial. Teori yang cukup penting adalah teori aksi (*action theory*). Teori aksi memandang manusia dari beberapa asumsi fundamental, yaitu:²⁹

1. Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek;
2. Sebagai subyek manusia bertindak atau berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu;
3. Dalam bertindak manusia menggunakan cara, teknik, prosedur, metode serta perangkat yang diperkirakan cocok dalam mencapai tujuan;
4. Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tak dapat diubah dengan sendirinya;
5. Manusia memilih, menilai dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang dan yang telah dilakukan;
6. Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan;
7. Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian teknik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode *verstehen*, imajinasi, *sympathetic reconstruction* atau seakan-akan mengalami sendiri (*vicarious experience*).

Menurut teori interaksionisme simbolik, kehidupan bermasyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individu dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol yang dipahami maknanya melalui proses belajar. Tindakan seseorang dalam proses interaksi tersebut bukan semata-mata merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya. Tindakan tersebut merupakan hasil dari proses interpretasi terhadap stimulus. Jadi merupakan hasil proses belajar, dalam arti memahami simbol-simbol dan saling menyesuaikan makna

²⁹George Ritzer, Op. Cit. Hal-53-54.

dari simbol-simbol. Meskipun norma-norma, nilai-nilai sosial dan makna simbol-simbol tersebut memberikan pembatasan terhadap tindakannya. Namun dengan kemampuan berpikir yang dimiliki, manusia mempunyai kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai.³⁰ Penggabungan dua paradigma sosial didasarkan pada kenyataan bahwa tindakan manusia tidak sepenuhnya ditentukan oleh norma-norma, kebiasaan dan nilai-nilai. Manusia cukup memiliki kebebasan untuk bertindak di luar batas kontrol dari fakta sosial.

Untuk lebih mendekatkan penelitian ini pada realitas sebenarnya digunakan suatu pendekatan *sosiologi kritis*. Sosiologi kritis berupaya menembus realitas sosial sebagai fakta sosiologis untuk menemukan kondisi-kondisi yang bersifat transendental yang mengatasi data empiris, namun tidak meninggalkan data yang disodorkan pengalaman kontekstual. Sosiologi kritis adalah sosiologi historis, yang tidak semata-mata terkurung dalam masa lampau, tetapi juga memiliki sensi mendalam dari historitas masa kini dan masa depan yang lebih baik.³¹ Dengan istilah berbeda *Mills* menyebut istilah imajinasi sosiologis (*the sociological imagination*) yaitu suatu cara berpikir dengan metode makro dan mikro, di mana antara keduanya ada dialektika. Berlandaskan pada data historis seorang sosiolog terjaga kesadaran intelektualnya dalam mencermati realitas masyarakat yang berubah-ubah.³² Sosiologi kritis mempunyai keinginan untuk mengetahui apa sesungguhnya yang berada di belakang suatu realitas dengan senantiasa mengajukan pertanyaan kritis dan tidak menerima kenyataan begitu saja. Nilai dan

³⁰George Ritzer, Op. Cit. Hal-69.

³¹Ridwan Al Makassary, *Kematian Manusia Modern: Nalar dan Kebebasan Menurut C. Wright Mills*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hal-145.

³²Op. Cit. Hal-85.

pemikiran manusia selalu dipahami sesuai tempat dan waktu tertentu (relatift). Selain itu, sosiologi kritis bersifat terbuka terhadap dunia dan memberikan kebebasan bagi manusia untuk berpikir dan bertindak (memerdekakan).

Hukum sebenarnya merupakan produk dari tindakan politik, maka hukum dan politik tidak bisa dipisahkan.³³ Hukum dibuat melalui proses empiris yang tidak terjadi secara apa adanya (alamiah), tetapi melalui proses pembahasan dan argumentasi dari orang-orang yang memiliki otoritas membuat hukum yang secara individu atau kelompok memiliki misi dan kepentingan tertentu. Ada pertarungan kepentingan di dalamnya, artinya proses politik ikut bermain dalam pembuatan hukum. Hukum direkonstruksikan dari berbagai kepentingan, oleh sebab itu harus selalu dikritisi secara kritis. Hukum dipandang sebagai proses pembentukan realitas sosial, proses diterimanya tindakan-tindakan individu menjadi suatu realitas yang dihubungkan dengan kondisi struktur politik, sosial, ekonomi dan budaya.³⁴ Memang benar ekonomi merupakan tulang punggung kesejahteraan masyarakat dan ilmu pengetahuan adalah tiang-tiang kemajuan suatu bangsa, namun tidak dapat disangkal bahwa hukum merupakan pranata yang menentukan bagaimana hasil yang dicapai tersebut dapat dinikmati secara merata sehingga keadilan sosial terwujud dalam kehidupan masyarakat dan kemajuan ilmu pengetahuan dapat membawa kebahagiaan bagi rakyat banyak.³⁵

³³Lihat Roberto M. Unger, *The Critical Legal Studies Movement* (diterjemahkan oleh Ildhal Kasim), ELSAM, Jakarta, 1999.

³⁴I.S. Susanto, *Kejahatan White Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makmur*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.3 Tahun XXI, FH Undip, Semarang, 1991, hal-1.

³⁵Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990, hal-xxvii.

D. Tujuan Penelitian

1. Ingin mengkritisi berbagai kebijaksanaan pemerintah tentang pemberdayaan usaha kecil dan bagaimanakah bekerjanya birokrasi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut dalam rangka percepatan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil menuju kemandirian dan mampu menjadi pilar kekuatan perekonomian nasional.
2. Menemukan kendala/hambatan yang menjadi penyebab, mengapa implementasi kebijaksanaan pemerintah secara konkrit belum mampu memberdayakan usaha kecil.

E. Kontribusi Penelitian

1. Secara akademis penelitian ini diharapkan memberi manfaat teoritis berupa data empiris, konsep dan metode dalam pengkajian hukum dalam kaitannya dengan kebijaksanaan pemerintah khususnya yang berhubungan dengan pemberdayaan usaha kecil.
2. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah dalam mengevaluasi pelaksanaan kebijaksanaan mengenai usaha kecil, sehingga dimasa datang menjadi lebih baik dan tepat sasaran.
3. Dengan diungkapkannya permasalahan mendasar usaha kecil, akan dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Bengkulu, dalam mengkonseptualisasikan dan melaksanakan kebijaksanaan berkenaan dengan upaya pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil, terutama

dengan pelaksanaan tanggung jawab otonomi daerah yang dimulai tahun 2001.

F. Metode Penelitian

- Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan pendekatan *socio-legal research*. Hukum disamping merupakan kumpulan peraturan-peraturan yang sifatnya normatif, juga dilihat sebagai suatu gejala sosial yang bersentuhan langsung dengan variabel lain dalam masyarakat. Hukum didekati dari dua sudut pandang, yaitu hukum dipelajari dan diteliti secara normatif (*law in book*) dan secara empiris (*law in action*). Studi ini ingin melihat pelaksanaan hukum –mengenai pemberdayaan usaha kecil- dalam kehidupan masyarakat secara nyata, bagaimana hukum itu dikonseptualisasikan dan dilaksanakan serta bagaimana hukum berinteraksi dengan aspek-aspek di luar hukum, seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Metode *socio-legal research* memberikan bobot lebih pada sebuah penelitian karena pembahasan tidak terbatas pada peraturan perundang-undangan saja namun lebih melihat pada aspek bekerjanya hukum dalam kehidupan bermasyarakat.³⁶ Berbagai temuan lapangan yang sifatnya individual (*particularis*) merupakan pijakan utama dalam menjelaskan permasalahan yang diteliti tanpa berpretensi mengabaikan temuan yang sifatnya generalis. Strategi penelitian yang dijalankan adalah *kualitatif-induktif-eksplanatoris*. Dalam

³⁶C.F.G. Sunaryarti Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Almuni, Bandung, 1994, hal-142.

upaya mencapai suatu kenyataan yang paling mendekati kebenaran, penulis juga memanfaatkan metode pikir yang menggabungkan metode rasional dan empiris. Rasionalisme memberi kerangka pemikiran yang logis, sedangkan empirisme memberikan kerangka pembuktian atau pengujian dalam upaya memastikan suatu kebenaran. Kerangka pemikiran demikian lazim disebut konsep *deducto-hypothetico-verifikatif* atau *logico-hypothetico-empiris* atau singkatnya disebut *logico-empiris*.³⁷

- Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Bengkulu. Hal-hal yang menjadi pertimbangan dipilihnya Bengkulu sebagai lokasi penelitian, adalah:

- ✓ Usaha kecil merupakan kelompok usaha terbesar di Bengkulu, tetapi tidak cukup signifikan memberikan sumbangan pada percepatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi daerah. Pada umumnya usaha kecil tergolong sebagai usaha lemah, marginal dan terkesan selalu diliputi masalah.
- ✓ Pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah mengenai usaha kecil di Bengkulu mengenai permodalan, bantuan pembinaan manajemen, pemasaran dan kebijaksanaan lainnya, dalam tataran implementasi belum berjalan dengan sesuai harapan.
- ✓ Pemberdayaan usaha kecil di daerah semakin penting dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah apalagi setelah diberlakukannya otonomi daerah pada 2001.

- Jenis dan Sumber Data

³⁷Ronny Hanitijo Soemitro, *Metadologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988, hal-36.

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data skunder. Data primer ialah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data skunder ialah data yang diperoleh dari sumber kepustakaan yang mencakup dokumen, buku, laporan penelitian dan lain-lainnya.³⁸

Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan dengan sumber data, antara lain Departemen Perdagangan dan Perindustrian, Departemen Koperasi dan PPK, KADIN, PT. Sarana Bengkulu Ventura, Himpunan Pengusaha Lemah Indonesia (HIPLI), Bank Rakyat Indonesia, Bank Negara Indonesia 46, Biro Pusat Statistik, Para Pengusaha Kecil dan pihak-pihak yang berkaitan dengan usaha kecil. Pilihan terhadap informan dilakukan dengan cara *purposive sampling* yang disesuaikan dengan derajat kepentingan dan kebutuhan akan informasi. Informan selanjutnya ditentukan dengan cara *snow ball*, dan akan berhenti ketika diyakini telah memperoleh informasi cukup lengkap dan benar³⁹

Data skunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan, meliputi peraturan perundang-undangan antara lain UU No. 9 Tahun 1995 tentang usaha kecil, UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, PP No. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, PP No. 32 Tahun 1998 tentang pembinaan usaha kecil, Keppres No. 61 Tahun 1988 tentang lembaga pembiayaan, Kepmenkeu No.1251/KMK.013/1988 tentang tata cara lembaga pembiayaan dan karya

³⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal-12.

³⁹*Purposive sampling* harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu (1) harus didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama populasi, (2) subyek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subyek yang paling banyak mengandung ciri-ciri pada populasi, dan (3) penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan. Lihat Ronny Hanitijo Soemitro, Op. Cit. Hal-51.

ilmiah berupa laporan penelitian, makalah, artikel, arsip dan data yang relevan dengan permasalahan penelitian.

- Teknik Pengumpulan Data dan Instrumen Penelitian

Kegiatan pengumpulan data dalam proses penelitian ini dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) teknik, yaitu (1) wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur yang kedua teknik tersebut diarahkan kepada wawancara mendalam (*depth interview*).⁴⁰ (2) pengamatan, yaitu kegiatan pengamatan terfokus pada hal-hal tertentu yang dianggap penting dan relevan dengan permasalahan penelitian. (3) studi kepustakaan, merupakan kegiatan pengumpulan dan penelaahan bahan-bahan kepustakaan yang memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian, berupa dokumen-dokumen, laporan penelitian, buku, artikel, brosur dan bahan-bahan pustaka lainnya. Instrumen Pengumpulan Data terdiri dari peneliti –sebagai instrumen utama dan menentukan, daftar pertanyaan, catatan lapangan dan *tape recorder*.

- Teknik Pemeriksaan Pengabsahan Data

Menggunakan teknik triangulasi data dan pemeriksaan sejawat melalui diskusi. *Teknik triangulasi* yaitu teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data sebagai pembandingan terhadap suatu data⁴¹. Data yang telah dikumpulkan

⁴⁰Koentjaraningrat, menggolongkan kedua bentuk wawancara ini ke dalam jenis wawancara tak berencana. Maksudnya pewawancara dalam melakukan wawancara tidak menetapkan secara ketat materi wawancara, urutan-urutan pertanyaan, tetapi disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara berlangsung. Beliau membagi wawancara tak berstruktur menjadi 2 (dua), wawancara terfokus (*focused interview*) dan wawancara bebas (*free interview*), dalam buku *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, 1983, hal-139. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, *depth interview* ialah prosedur yang dirancang untuk membangkitkan pernyataan-pernyataan secara bebas dan sungguh-sungguh atau terus terang dari informan. Op. Cit. Hal-61.

⁴¹Lexy J. Moeleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, Cet-10 1999, hal-178.

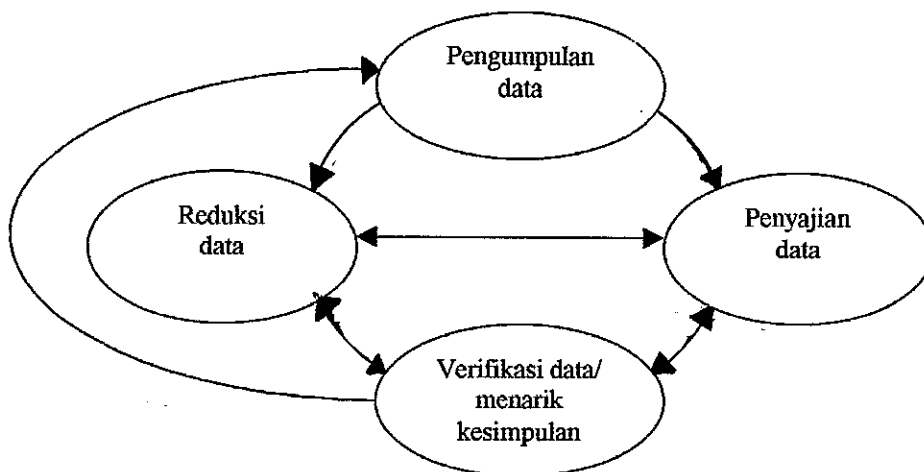
melalui teknik pengumpulan data diteliti *urgensitas, reliabilitas* dan *validitasnya*. *Denzin* membedakan 4 (empat) macam teknik triangulasi, yaitu sumber, metode, penyidik dan teori. Penelitian ini secara khusus menggunakan teknik triangulasi melalui sumber informasi/data, dilakukan dengan cara membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara, membandingkan perkataan informan di depan publik dan apa yang dikatakan secara pribadi, membandingkan informasi yang diperoleh dengan berbagai pendapat orang kalangan biasa, aparat, orang berpendidikan, tokoh informal, dan membandingkan data hasil wawancara dengan dokumen-dokumen yang relevan. Triangulasi melalui metode pengumpulan data dilakukan dengan cara temuan lapangan yang diperoleh diperiksa kembali dengan beberapa teknik pengumpulan data dan bandingkan dengan beberapa sumber informasi lainnya dengan menggunakan metode yang sama. *Pemeriksaan sejawat* dilakukan dengan mengekspos hasil sementara/akhir yang diperoleh dalam bentuk diskusi analitik dengan rekan-rekan sejawat. Diharapkan teknik diskusi tersebut semakin mempertajam analisis.

- Teknik Analisa Data dan Penyajian Data

Menggunakan analisis kualitatif dengan alur model interaktif, meliputi 4 (empat) langkah yang harus dilalui, yaitu:⁴² (1) pengumpulan data, (2) reduksi data, (3) penyajian data dan (4) menarik kesimpulan/verifikasi. Proses analisis tersebut tergambar dalam bagan sebagai berikut:

⁴²Dapat dilihat dalam Matthew B. Miles dan A. Michel Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, hal-20 dan HB. Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis*, Pusat Penelitian UNS, 1988, hal-37.

Gambar 1
Model Analisis Interaktif



Analisis data dilakukan secara sistematis, terus menerus dan hati-hati. Data yang diperoleh setelah melalui teknik pengabsahan data dan terjamin validitasnya, disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis, kemudian direduksi sedemikian rupa sampai dapat ditarik suatu kesimpulan/ verifikasi.

G. Sistematika Penulisan Tesis

Tulisan ini diawali dengan memaparkan latar permasalahan yang menjadi awal ketertarikan penulis untuk mengangkatnya sebagai bahan tesis, sekaligus menegaskan pentingnya studi ini dilakukan. Usaha kecil dan upaya pemberdayaannya bukanlah persoalan sederhana, namun sangat kompleks dan bersifat multidisipliner. Oleh sebab itu tidak mungkin membahas segenap persoalan tersebut dalam satu tulisan yang relatif singkat, maka permasalahan studi ini difokuskan dalam 2 (dua) permasalahan utama sebagai mana diuraikan pada item fokus permasalahan. Ketertarikan terhadap permasalahan penelitian yang tergambar dalam latar belakang, selanjutnya lebih diperjelas dalam

uraian kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teoritis. Kerangka teoritik antara lain menjelaskan kelemahan paradigma pembangunan ekonomi yang memuja *jargon* pertumbuhan setinggi-tingginya dan asumsi *trickle down effect*, urgensi pemberdayaan usaha kecil (ekonomi kerakyatan), peran usaha kecil dalam memperkuat struktur perekonomian nasional, tanggung jawab pemerintah –pusat dan daerah- dalam membangun dan memberdayakan potensi ekonomi kerakyatan. Kerangka teoritik juga digunakan sebagai pengantar dalam merumuskan tujuan, kontribusi, pilihan lokasi, metode dan dalam mengkaji temuan-temuan penelitian. Uraian bab pendahuluan ini masih bersifat sebagai pengantar yang didasari oleh alasan metodologis dan sistematika sebuah karya tulis ilmiah.

Usaha kecil dan fenomenanya merupakan sasaran dari kebijaksanaan pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah. Maka cukup tepat jika sebelum membahas mengenai kebijaksanaan pemerintah fenomena usaha kecil dan ketidakberdayaannya dipaparkan terlebih dahulu. Secara berurutan (dalam Bab II) disajikan tentang paradigma pembangunan ekonomi nasional dan implikasinya terhadap proses pemberdayaan usaha kecil, status hukum usaha kecil dan problema umum yang dihadapi usaha kecil serta keberpihakan peraturan perundang-undangan kepada usaha kecil. Kemudian disambung dengan pembahasan mengenai peran hukum sebagai instrumen untuk mengefektifkan implementasi kebijaksanaan pemerintah terhadap pemberdayaan usaha kecil dan wujud kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah serta konsep pemberdayaan yang dijalankan (Bab III).

Sesuai dengan paradigma studi kualitatif (naturalistik), studi ini tidak dapat dilepaskan dari realitas yang ada di lokasi studi. Deskripsi

latar lokasi studi penting disajikan agar pembaca tulisan ini dapat mengetahui kondisi yang terjadi di lokasi studi dan memahami hasil studi. Bab IV menyajikan deskripsi singkat tentang latar sosial ekonomi Kota Bengkulu, yang dimaksudkan untuk memberi keterangan seperlunya mengenai karakteristik daerah. Kemudian dideskripsikan latar usaha kecil di Kota Bengkulu, meliputi bidang/jenis usaha yang digeluti, modal usaha, pola pengelolaan usaha, kelembagaan usaha, penyerapan tenaga kerja, proses produksi serta distribusi dan pemasaran produk.

Temuan studi disajikan pada Bab V dan Bab VI. Proses analisis dari temuan lapangan menghasilkan penjelasan mengenai bagaimana kebijaksanaan pemerintah diimplementasikan dan bentuk-bentuk upaya pemberdayaan yang telah dilaksanakan (penguatan modal usaha, peningkatan kualitas sumber daya manusia, pelayanan informasi bisnis, pembangunan sarana dan prasarana, pemasaran produk dan kemitraan usaha). Bersamaan dengan itu juga dikaji bagaimana implikasi praktis dari kebijaksanaan tersebut terhadap penciptaan usaha kecil mandiri dan mampu memajukan dan mengembangkan usahanya. Berdasar pada pembahasan terdahulu (Bab V) yang memberi kesimpulan bahwa implementasi kebijaksanaan pemerintah belum berjalan secara optimal dan belum mampu mencapai tujuan hukum (UU No. 9 Tahun 1995 dan peraturan pelaksanaannya). Bab VI menyajikan hasil analisis tentang kendala dan hambatan yang menjadi penyebab ketidakoptimalan tersebut, seperti kebijaksanaan pemerintah terjebak pada asumsi/mitos pemberdayaan, patologi birokrasi (kualitas aparat rendah, perilaku disfungsional dan negatif, intervensi kepentingan politik terhadap birokrasi pelaksana dan mis-koordinasi antar departemen terkait serta lemahnya lembaga pendukung), dan permasalahan internal *target*

group. Bab V dan Bab VI merupakan jawaban dari permasalahan studi.

Tulisan ini akhirnya ditutup dengan menarik kesimpulan dan saran-saran (Bab VII). Bagian penutup dari tesis ini, berisi kristalisasi pembahasan pada bab-bab terdahulu yang tertuang dalam suatu simpulan sekaligus menjadi jawaban dari pertanyaan penelitian yang diajukan. Berdasar atas simpulan tersebut beberapa hal yang dianggap perlu direkomendasikan dirumuskan dalam bentuk saran-saran.

BAB II

USAHA KECIL DALAM SISTEM EKONOMI NASIONAL

A. Paradigma Pembangunan Ekonomi Nasional: *Implikasinya Terhadap Upaya Pemberdayaan Usaha Kecil*

Paradigma pembangunan ekonomi rezim orde baru adalah pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, sebagaimana tergambar dalam konsep pembangunan pemerintahan orde baru yang dikenal dengan trilogi pembangunan, terdiri dari stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, pertumbuhan ekonomi tinggi dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Stabilitas sosial politik (ketertiban dan keamanan) dan pembangunan ekonomi (orientasi pertumbuhan ekonomi) menjadi prioritas utama setelah belajar dari pengalaman masa orde lama. Pengalaman sosial politik selama masa orde lama sangat tidak kondusif dalam mendukung pembangunan nasional. Pertentangan politik berlangsung sangat sengit dan berdampak ketidakstabilan situasi sosial politik sehingga mengganggu kinerja pemerintahan, kabinet jatuh bangun dan hanya berumur jagung. Masa ini berlangsung antara tahun 1945-1966. Implikasi dari keadaan tersebut adalah runtuhnya sendi-sendi perekonomian nasional. Kondisi perekonomian pada awal pemerintahan orde baru yang porak poranda memerlukan modal sangat besar untuk menata dan memulihkan perekonomian, untuk kemudian melaksanakan pembangunan nasional disegala bidang.

Setelah stabilitas sosial politik dapat dicapai, barulah dimungkinkan terlaksananya pembangunan ekonomi. Dilihat dari sisi pertumbuhan ekonomi pemerintahan orde baru nampaknya telah

berhasil dengan baik, sejak Repelita I sampai Repelita V, kurun waktu 25 tahun (1969–1994) ekonomi nasional tumbuh mengagumkan rata-rata mencapai 7% per-tahun dan sekaligus mampu mensejajarkan posisi Indonesia dengan negara lain di dunia, sebagai negara berpenghasilan menengah.

Jika sekarang banyak mendapat kritik dan hujatan, adalah karena keberhasilan pertumbuhan ekonomi yang mencapai 7% per-tahun, ternyata tidak diikuti dengan pemerataannya kepada seluruh rakyat Indonesia. Hanya kelompok tertentu saja yang diuntungkan dan menikmati hasil pembangunan ekonomi. Namun yang perlu dicatat adalah bahwa pelaksanaan pembangunan yang terlalu mengejar pertumbuhan ekonomi tinggi dalam kenyataannya telah mengabaikan pemerataan hasil pembangunan dan menisbikan keberadaan dan potensi ekonomi kerakyatan yaitu usaha kecil dan menengah serta industri rumah tangga. Dampak negatif yang muncul yaitu kesenjangan ekonomi, kemiskinan, merebaknya konglomerasi, kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Kemandirian ekonomi nasional akan terwujud manakala seluruh potensi bangsa diikutsertakan dan berkesempatan secara baik dan optimal. Potensi ekonomi tersebut tidak hanya terletak pada level makro tetapi lebih pada level mikro yaitu ekonomi kerakyatan, termasuk di dalamnya usaha kecil dan menengah, industri rumah tangga, kerajinan rakyat dan usaha informal. Level mikro inilah yang harus diberdayakan dan dikembangkan serta diberi posisi yang layak dalam sistem ekonomi nasional. Ketangguhan ekonomi pada tataran rakyat kebanyakan jauh lebih penting karena kekuatan ekonomi yang berpusat pada satu atau beberapa kelompok tertentu sesungguhnya tak lebih dari sebuah nisbi.

Dikira kondisi bangsa itu mapan ternyata centang perenang. Sentralisasi ekonomi negara pada satu tangan cenderung membuat ekonomi bangsa teramat rentan terhadap pengaruh buruk, baik yang datang dari dalam negeri maupun luar negeri.⁴³

Keberpihakan kebijaksanaan ekonomi kepada ekonomi kerakyatan (usaha kecil dan menengah) sangat dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang dianut oleh suatu negara. Secara garis besar sistem ekonomi dunia terbagi dalam 3 (tiga) sistem, yaitu sistem ekonomi pasar (kapitalis) dan sistem ekonomi terencana (sosialis) dan sistem ekonomi campuran.⁴⁴ Sistem kapitalis mempunyai ciri-ciri antara lain bahwa pemilikan swasta atau individu atas alat-alat produksi sangat dibebaskan dan berada dalam perlindungan hukum, dalam masyarakat kapitalis peralatan dan modal dikuasai oleh sekelompok kecil orang yang memiliki hak untuk mempergunakannya demi kepentingan pribadi dan pengaturan distribusi ditentukan oleh pasar, alokasi sumber-sumber ekonomi dan penggunaannya diserahkan kepada pasar termasuk untuk menentukan tingkat pendapatan di antara kelas dalam masyarakat. Kapitalis murni disandarkan pada 5 (lima) prinsip fundamental yang mewarnai kebijaksanaan ekonomi, yaitu:⁴⁵

1. Adanya pengakuan penuh pada hak milik perorangan tanpa batas-batas tertentu. Hak milik individu merupakan jaminan bagi pemiliknya untuk melakukan apa saja secara bebas;
2. Adanya pengakuan akan hak individu untuk melakukan kegiatan ekonomi dalam rangka menaikan status sosial ekonominya;
3. Adanya pengakuan akan adanya motivasi ekonomi untuk mencapai keuntungan secara maksimal;
4. Adanya pengakuan akan kebebasan melakukan kompetisi dengan individu lain;

⁴³Lihat Ibnu Hamad, *Yang Kuatpun Perlu Dukungan yang Lemah, Dalam Membangun kemandirian Indonesia: Dari Penggalan Nilai-Nilai Menuju Penataan Kelembagaan*, Forum Dialog Indonesia, Jakarta, 1995, hal-115.

⁴⁴P.C. Soroso, dkk, *Perekonomian Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hal-14.

⁴⁵Frans Seda, *Kekuasaan dan Moral, Politik Ekonomi Masyarakat Indonesia Baru*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 1996, hal-272.

5. Adanya pengakuan berlakunya hukum ekonomi pasar (mekanisme pasar) yang termanifestasikan dengan istilah *laissez faire, laissez passer*.

Pada sistem kapitalis sangat sulit diharapkan adanya kebijaksanaan ekonomi yang memihak kepada usaha kecil, karena proses perekonomian benar-benar tergantung dari situasi dan kondisi pasar tanpa banyak campur tangan dari pemerintah, pemerintah hanya berfungsi sebagai wasit yang baik dalam mengawasi berlangsungnya perekonomian.

Berbeda dengan sistem kapitalis, sistem ekonomi terencana (sosialis) memiliki ciri pokok yaitu perekonomian dilaksanakan dengan perencanaan (komando) dan hak-hak kepemilikan terhadap sumber-sumber produksi dikuasai oleh negara atau badan-badan umum.⁴⁶ Sistem sosialis lebih menekankan pada kebersamaan masyarakat dalam menjalankan dan memajukan perekonomian. Imbalan yang diterima oleh seseorang didasarkan pada kebutuhan bukan didasarkan pada jasa yang diberikan, prinsip keadilan yang dianut adalah setiap orang menerima imbalan yang sama. Kadar campur tangan pemerintah sangat tinggi, pemerintah yang menentukan dan merencanakan setiap kebijaksanaan ekonomi. Mekanisme pasar tidak berlaku karena pasar dianggap melahirkan distorsi sehingga menimbulkan kerugian kepada masyarakat dan negara. Oleh karena itu pasar harus senantiasa dikendalikan melalui perencanaan terpusat (komando) pada negara. Pada sistem sosialis kebijaksanaan yang berpihak kepada usaha kecil juga sulit diharapkan karena selain negara atau badan-badan umum, swasta atau perorangan tidak diperbolehkan menyelenggarakan kegiatan ekonomi secara bebas.

⁴⁶Robert L. Heilbroner, *The Making of Economic Society* (Diterjemahkan oleh Sutan Dianjung), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal-333.

Sampai sekarang masih terjadi perdebatan mengenai sistem ekonomi apa yang sebenarnya dianut Indonesia. Ada yang mengatakan menganut sistem kapitalis, ada yang mengatakan sistem campuran, juga dikatakan menganut sistem ekonomi Pancasila, sistem ekonomi sosialis Indonesia dan sistem ekonomi kerakyatan. Sistem ekonomi suatu negara memiliki karakteristik khusus, untuk mengetahui sistem ekonomi apa yang dianut oleh suatu negara, dapat diamati melalui aspek-aspek sebagai berikut:⁴⁷

1. Sistem pemilikan sumber-sumber atau faktor-faktor produksi;
2. Kebebasan masyarakat dalam berkompetisi dan sistem imbalan atas prestasi yang dilakukan;
3. Kadar peranan pemerintah dalam mengatur, mengarahkan dan merencanakan kehidupan bisnis dan perekonomian pada umumnya.

Ditinjau berdasarkan sistem pemilikan sumber daya ekonomi atau faktor-faktor produksi tak terdapat alasan untuk menyatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia adalah kapitalistik. Sama halnya tak cukup alasan untuk menyatakan menganut sistem sosialis. Indonesia mengakui pemilikan individual atas faktor-faktor produksi kecuali untuk sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana ditegaskan dalam pasal 33 UUD 1945. Kompetisi antara individu atau badan-badan usaha tidak dikekang namun juga tidak dilepaskan sebebas-bebasnya. Pemerintah tetap berperan untuk mengatur sesuai dengan kebutuhannya. Dalam hal pengupahan tidak terjadi pengekangan atau pemberian imbalan sama bagi setiap individu. Individu bebas untuk mendapatkan upah yang besar sesuai dengan pekerjaan dan jasa-jasanya melebihi kebutuhannya. Namun pemerintah tetap berperan mengatur masalah pengupahan untuk melindungi tenaga

⁴⁷Op.Cit, hal-32.

kerja dari kesewenangan pengusaha melalui penetapan upah minimum regional (UMR).

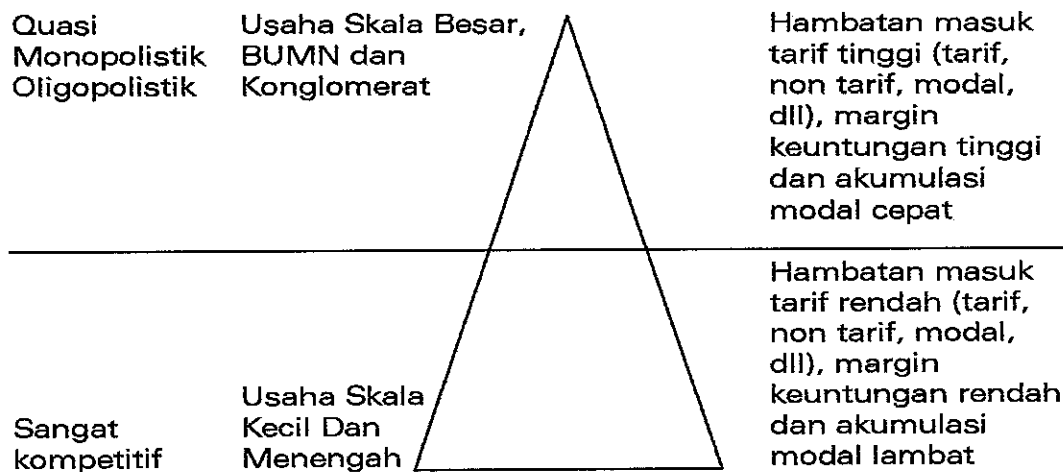
Penjelasan di atas mengarah pada kesimpulan bahwa sistem ekonomi yang dianut Indonesia bukan kapitalis juga bukan sosialis tetapi merupakan gabungan dari kedua sistem ekonomi tersebut, yaitu sistem ekonomi campuran. Persoalan nuansa sistem apa yang lebih kental dalam berbagai kebijaksanaan perekonomian nasional itu adalah persoalan lain. Sehubungan dengan hal ini, GBHN tahun 1999 menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia ingin mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan nasional, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat. Mengembangkan persaingan yang sehat dan adil serta menghindari terjadinya struktur pasar monopolistik dan berbagai struktur pasar yang distortif yang akan merugikan masyarakat. Tersirat dari kalimat di atas sistem ekonomi yang ingin diterapkan adalah sistem mekanisme pasar namun tetap memihak kepada ekonomi kerakyatan. Terasa sekali ada nuansa sistem sosialis karena keberpihakan kepada ekonomi kerakyatan artinya pemerintah ikut campur tangan melalui kebijaksanaan tertentu. Sehingga dapat dikatakan sistem ekonomi yang maksud dalam GBHN tahun 1999 adalah sistem campuran antara mekanisme pasar (kapitalis) dan terencana (sosialis), apalagi bila disimak dari bunyi GBHN berikutnya yang menyatakan ingin mengoptimalkan peranan pemerintah

dalam mengkoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar, melalui regulasi, pelayanan publik, subsidi dan insentif, yang dilakukan secara transparan dan diatur dengan undang-undang.

Posisi usaha kecil dan menengah dalam pembangunan ekonomi nasional berada pada level terbawah setelah konglomerat, usaha besar dan badan usaha milik negara (BUMN). Struktur ekonomi Indonesia bisa digambarkan bagaikan sebuah piramida. Bagian bawah piramida itu mempunyai struktur yang sangat kompetitif dan memiliki *barrier of entry* (hambatan masuk) yang sangat rendah sehingga keuntungan yang diperoleh sangat tipis, sehingga akumulasi modalnya sangat lambat. Kebanyakan usaha kecil dan menengah beroperasi pada bagian bawah piramida. Sebaliknya bagian atas piramida mempunyai struktur quasi monopolistik, oligopolistik dan memiliki *barrier of entry* yang sangat tinggi. Kebanyakan usaha besar, BUMN dan konglomerat beroperasi pada bagian atas piramida. *Barrier of entry* yang sangat tinggi terutama akibat dari proteksi tarif dan non tarif, lisensi-lisensi, kemudahan yang diberikan pemerintah seperti kredit bunga murah pada tahun 1970-an sampai dengan tahun 1980-an, tingkat keuntungan yang diperoleh relatif tinggi sehingga akumulasi modal berlangsung dengan sangat cepat. Perbedaan struktur dan kebijaksanaan bisnis demikian mendorong terjadinya kesenjangan ekonomi berkelanjutan.⁴⁸

⁴⁸Rizal Ramli, *Transformasi Ekonomi dan Dualisme Kebijakan*, Makalah Seminar, UGM, 1995.

Gambar 2
Struktur ekonomi Indonesia



Berdasarkan diskursus yang berkembang baik secara akademis maupun praksis, ekonomi kerakyatan dimaknai adalah rakyat yang bergerak dalam aktivitas ekonomi usaha kecil, informal dan tradisional dengan jumlah sekitar 93% penduduk Indonesia. Secara teknis mereka dapat dikategorikan sebagai ekonomi yang berada di luar sistem ekonomi produktif *jalan tol*, yakni istilah yang diberikan bagi sekitar 7% aktivitas pelaku ekonomi yang memiliki kapital besar, mudahnya akses ke segala institusi keuangan nasional dan internasional, kelembagaan dan fasilitas modern, konsentrasi SDM pintar dan berkualitas, *networking marketing*, informasi nasional dan internasional, kapasitas organisasi, manajemen bagus serta lingkungan politik yang mendukung.⁴⁹

Perlahan namun penuh kepastian terjadi perubahan pada struktur dan kultur perekonomian Indonesia. Negara kita yang pada masa lalu

⁴⁹Didin S. Damanhuri, *Ekonomi Rakyat: Tantangan Teoritik dan Praktik, dalam Pilar-Pilar Reformasi Ekonomi Politik (Upaya Memahami Krisis Ekonomi dan Menyongsong Indonesia Baru*, CIDES dan Pustaka Hidayah, Jakarta, 1999 hal-65.

didominasi oleh sektor pertanian (negara agraris) secara bertahap mulai tergeser dengan derasnya arus industrialisasi, perdagangan barang dan jasa. Usaha kecil adalah subyek ekonomi sekaligus organ masyarakat yang memiliki banyak keterbatasan dan kelemahan. Hukum yang dibuat mestilah harus mampu melindungi kepentingan usaha kecil. Meskipun sudah ada beberapa undang-undang dan aturan lainnya yang secara normatif berpihak kepada usaha kecil namun sampai saat ini keadaan usaha kecil tetap terpuruk dan tak berdaya. Salah satu sebabnya adalah karena hukum belum ditegakan secara benar dan adil serta masih rendahnya kemauan politik (*political will*) dari pemerintah. Banyak program yang dijalankan mengalami cacat operasional dan kurang berdampak terhadap pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. Praktek pembangunan ekonomi nasional merupakan potret ironi dari cita-cita demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam pasal 33 UUD 1945. Terjadi pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok tertentu dan berkembang eksploitasi oleh ekonomi usaha besar terhadap ekonomi kerakyatan. Perjuangan menuju demokrasi ekonomi masih sangat jauh karena adanya belitan berbagai bentuk belenggu struktural yang ditimbulkan oleh lembaga kemasyarakatan. Ada 6 (enam) belenggu struktural, yaitu:⁵⁰

1. Hubungan yang tidak adil (eksploitatif) antara aktor-aktor yang mewakili kelompok kuat dalam ekonomi dengan aktor-aktor yang mewakili kelompok lemah dalam penjualan hasil-hasil produksi yang diproduksi oleh aktor-aktor lemah yang terdiri dari produsen-produsen kecil;
2. Hubungan yang tidak adil (eksploitatif) antara aktor-aktor yang mewakili kelompok ekonomi kuat dengan aktor-aktor yang mewakili kelompok ekonomi lemah dalam pembelian barang-barang yang diperlukan oleh kelompok ekonomi lemah;
3. Hubungan yang tidak adil (eksploitatif) antara rentenir yang sangat menonjol peranannya dalam penyediaan kredit untuk

⁵⁰Sritua Arief, Op. Cit. Hal-186-187.

- kelompok lemah dengan aktor-aktor dalam kelompok lemah dalam pengenaan tingkat bunga pinjaman;
4. Hubungan yang tidak adil (eksploitatif) antara aktor-aktor dalam kelompok kuat dengan buruh (tenaga kerja) dalam penentuan tingkat upah;
 5. Kepincangan mencolok dalam penguasaan harta-harta produktif, terutama tanah di daerah pedesaan sebagai akibat proses eksploitasi yang telah berlangsung lama;
 6. Administrasi negara dan perilaku para birokrat yang bukan hanya turut membantu proses hubungan yang tidak adil antara kelompok ekonomi kuat dengan kelompok lemah dalam ekonomi, tetapi juga turut menjadi penghalang dan penghambat proses emansipasi sosial.

Namun demikian usaha kecil dan menengah tetap mampu bertahan dalam kondisi badai krisis ekonomi, sebaliknya usaha besar justru yang mengalami kesulitan dan menjadi beban ekonomi nasional. Peran usaha kecil dan menengah dalam menopang ekonomi cukup signifikan, bahkan dewasa ini proses pemulihan ekonomi adalah merupakan kontribusi dari mereka.⁵¹ Pemihakan terhadap ekonomi kerakyatan merupakan suatu keniscayaan. Hanya patut dicatat, konsepsi keberpihakan tidak hanya dipahami sebagai produksi kebijaksanaan yang hanya sekedar berpihak. Semestinya pemahaman ekonomi kerakyatan adalah ekonomi yang bersumber dari rakyat tidak hanya semata-mata berpihak, sebab ada kemungkinan pemihakan tersebut akan dicabut ketika kepentingan yang diinginkan sudah tercapai.⁵² Kebijakan pemerintah dalam kaitannya dengan usaha kecil dan menengah yang telah dijalankan selama ini dapat dikelompokkan dalam 5 (lima) bidang, yaitu kebijaksanaan finansial, kebijaksanaan kemitraan usaha, kebijaksanaan penciptaan iklim usaha sehat, kebijaksanaan pembinaan/peningkatan kualitas sumber daya manusia dan manajemen, kebijaksanaan pembangunan sarana dan prasarana pendukung.

⁵¹Mubyarto, Artikel, *Harian Suara Merdeka Semarang*, Senin, 21 Agustus 2000.

⁵²Saiful Arif, *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar dan Puspek Averroes, Yogyakarta, 2000, hal-260-261.

C. Status Hukum Kelembagaan Usaha Kecil

1. Pengertian dan Karakteristik Usaha Kecil

Perkembangan dunia usaha dalam proses pembangunan nasional yang berjalan selama ini, telah menempatkan para pengusaha yang bergerak dibidang industri, pertanian, perdagangan, ekspor dan impor dan bentuk bisnis serta layanan jasa lainnya, terbagi dalam kelompok-kelompok yang lazimnya disebut pengusaha kecil, menengah, besar dan sangat besar (konglomerat). Khusus bagi kelompok usaha kecil dan menengah biasanya juga disebut dengan istilah ekonomi kerakyatan. Usaha yang dapat dikategorikan sebagai usaha kecil memiliki karakteristik dan bentuk kelembagaan tersendiri, secara normatif terdefiniskan dalam ketentuan Undang-Undang No. 9 Tahun 1995. Sebelum diundangkannya UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil terdapat bermacam-macam pengertian mengenai usaha kecil, sesuai dengan sasaran pembinaan pada masing-masing lembaga yang memiliki kepentingan terhadap pembinaan usaha kecil. Kriteria digunakan antara lain berdasarkan modal yang dimiliki, jumlah tenaga kerja yang dimanfaatkan, teknologi yang digunakan, manajemen perusahaan, badan usaha, dan pajak yang dibayar pada setiap tahun pajak. Menurut KADIN dan Asosiasi Himpunan Pengusaha Kecil, yang termasuk dalam kategori usaha kecil adalah:

- a. Usaha perdagangan, meliputi keagenan, pengecer, eksportir/ importir dan lain-lain dengan modal aktif perusahaan (MAP) tidak melebihi Rp. 150.000.000,00,- per-tahun dan perputaran modal (*capital turn over-CTO*) tidak melebihi Rp. 600.000.000,00,-;
- b. Usaha pertanian, meliputi pertanian pangan, perkebunan, perikanan darat dan laut, peternakan dan usaha lain yang berada dalam ruang lingkup pengawasan dan pembinaan departemen pertanian dengan ketentuan MAP tidak melebihi Rp. 150.000.000,00,- per-tahun dan CTO tidak melebihi Rp. 600.000.000,00,-;

- c. Usaha industri, meliputi industri logam, kimia, makanan dan minuman, pertambangan, bahan galian dan aneka industri kecil lainnya dengan batas MAP Rp. 250.000.000,00,- per-tahun serta batas CTO Rp. 1.000.000.000,00,-;
- d. Usaha jasa, meliputi pelayanan bagi pihak ketiga, konsultan, perencana, perbengkelan, transportasi, restoran dan lainnya dengan batas MAP tidak melebihi Rp. 150.000.000,00,- per-tahun dan CTO perputaran modal tidak melebihi Rp. 600.000.000,00,-;
- e. Usaha jasa konstruksi, meliputi kontraktor bangunan, kelistrikan, jembatan, pengairan dan usaha lain yang berkaitan dengan teknis konstruksi bangunan dengan batas MAP Rp. 250.000.000,00,- dan CTO Rp. 1.000.000.000,00,-.

Menurut pasal 1 dan pasal 5 Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, yang dimaksud dengan usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau penjualan tahunan serta kepemilikan sebagai mana yang diatur oleh undang-undang. Kriteria tersebut yaitu:

- 1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,- (duaratus juta rupiah) dan tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;
- 2. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah);
- 3. Dimiliki oleh warga negara Indonesia (WNI);
- 4. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar;
- 5. Berbentuk usaha perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum atau badan usaha berbadan hukum termasuk koperasi.

Secara umum usaha kecil dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) golongan, yang terdiri dari:

- 1. Industri kecil, misalnya industri rumah tangga (*home industri*) dan industri kerajinan rakyat;
- 2. Perusahaan yang berskala kecil, misalnya toko, koperasi, usaha perdagangan baik perseorangan maupun gabungan beberapa orang, penyalur (mata rantai distribusi) dan sebagainya;
- 3. Usaha kecil bersifat informal, misalnya pedagang kaki lima (PKL), pedagang asongan, pedagang keliling, penjual atau

agen barang bekas, penyemir sepatu, pengamen jalanan dan lain-lain.

Usaha kecil tidak terkonsentrasi pada daerah tertentu saja tetapi tersebar di seluruh daerah di Indonesia. Karakteristik usaha kecil tidak dapat digeneralisir karena setiap daerah mempunyai karakteristik khusus yang dipengaruhi oleh kondisi geografis, tingkat pendidikan, ekonomi, sosial dan budaya. Heterogenitas tersebut berimplikasi pada kebijaksanaan yang akan diterapkan dalam upaya memberdayakan dan mengembangkan usaha kecil. Lebih jauh penentuan kebijaksanaan harus berangkat dari realitas sosiologis dari usaha kecil dan daerahnya. Meskipun memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi, beberapa hal yang pada umumnya melekat di hampir seluruh usaha kecil di Indonesia, adalah:

- Usaha yang dilakukan berskala kecil bahkan ada yang sangat kecil, baik dari aspek permodalan, tenaga kerja, alat produksi dan produktivitasnya;
- Status perusahaan umumnya tidak berbadan hukum, kebanyakan merupakan perusahaan perorangan atau perusahaan keluarga;
- Tenaga kerja yang digunakan sangat terbatas, biasanya berasal dari kalangan keluarga, tetangga dan kenalan;
- Kualitas SDM rendah, pendidikan formal maupun pendidikan informal. Hal ini berimbas pada kualitas pengelolaan usaha dan produk yang dihasilkan;
- Teknologi yang digunakan dalam proses produksi masih rendah;

- Modal usaha bersumber dari modal sendiri atau keluarga dan belum banyak yang mampu mengakses lembaga keuangan resmi;
- Pengelolaan usaha didasarkan pada manajemen otodidak tidak didasarkan oleh ilmu manajemen;
- Umumnya tidak memiliki izin usaha resmi;
- Bidang usaha yang digeluti sangat beragam, tidak terkonsentrasi pada bidang usaha tertentu saja;
- Sangat tanggap terhadap perubahan lingkungan usaha;
- Memiliki tingkat solidaritas tinggi antara sesama usaha kecil;
- Umumnya berbasis di wilayah pedesaan, kota-kota kecil atau di daerah-daerah pinggiran kota besar.

Kegiatan dunia usaha dapat dilakukan oleh orang perorangan, badan usaha badan hukum dan bukan badan hukum. Badan usaha badan hukum, yaitu perseroan terbatas (PT) dan koperasi sedangkan badan usaha bukan badan hukum, literatur hukum mengakui ada 3 (tiga) bentuk, yaitu persekutuan perdata, firma (Fa) dan persekutuan komanditer (CV). UU No. 9 tahun 1995 Pasal 5 huruf e menyebutkan bahwa usaha kecil sebagai salah satu unit perekonomian nasional dapat berbentuk usaha orang perorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum dan badan usaha yang berbadan hukum.

2. Usaha Orang Perorangan

Perusahaan perseorangan ialah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh seorang pengusaha, meliputi perusahaan dagang, perusahaan jasa dan perusahaan industri. Bentuk perusahaan inilah yang paling banyak digunakan oleh usaha kecil di Indonesia.

Pendiriannya tidak memerlukan persyaratan macam-macam sehingga mudah dipahami dan dilakukan oleh masyarakat. Perusahaan perseorangan didirikan oleh seseorang yang mempunyai modal yang cukup dan niat untuk berusaha sendiri dan mandiri. Bila modal yang dimiliki sangat terbatas usaha jenis ini dilakukan sendiri tetapi jika modalnya lebih besar dan ruang lingkup usaha cukup luas barulah diupayakan untuk mempekerjakan orang lain. Tenaga kerja yang direkrut biasanya dari keluarga atau kerabat sendiri tapi bisa juga dari orang lain yang dianggap cakap dan mampu membantu dalam menjalankan usaha.⁵³ Hingga saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur tentang tata cara pendirian perusahaan perseorangan. Bentuk perusahaan ini bermunculan di mana-mana dari pedagang asongan, tokoh sampai pada pengusaha bermodal besar. Pendiriannya didasarkan atas kebiasaan umum yang senantiasa dilakukan oleh para pelaku usaha. Tidak ada keharusan pendiriannya dengan memakai akta notaris atau izin tertulis dari institusi tertentu. Tetapi bagi perusahaan yang memiliki domisili tetap (tidak *nomaden*) seperti tokoh, bengkel, rumah makan, demi keamanan dan status hukumnya terjamin ada baiknya paling tidak melengkapi perusahaan dengan identitas resmi perusahaan, memiliki surat izin usaha perusahaan (SIUP), surat izin tempat usaha (SITU) dari instansi setempat termasuk surat pendaftaran perusahaan jika memang dipersyaratkan sesuai dengan jenis kegiatan usahanya.

⁵³Lihat Abdulkadir Muhammad, *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 1995, hal-60.

3. Badan Usaha yang Tidak Berbadan Hukum

Di dalam ketentuan KUH Perdata dan KUH Dagang, dikenal ada 3 (tiga) macam badan usaha yang tidak berbadan hukum, yaitu:

- Persekutuan perdata. Persekutuan perdata ialah persetujuan antara dua orang atau lebih yang bermaksud memasukkan *sesuatu* ke dalam persekutuan (*inbreng*) dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang terjadi karenanya (pasal 1618 KUH Perdata). *Sesuatu (inbreng)* tersebut yaitu berupa benda, modal (uang) atau tenaga, baik tenaga badaniah atau tenaga kejiwaan. KUH Perdata mengatur masalah ini pada buku III Bab VIII pasal 1618–1652. Pada persekutuan jenis ini, perjanjian yang dilakukan oleh para pihak yang ingin bekerja sama biasanya dilakukan secara lisan sehingga tidak diketahui oleh pihak ketiga. Perjanjian kerjasama tersebut dilakukan dengan diam-diam tidak dipublikasi ke luar. Persekutuan (*maatschap*) ini merupakan bentuk usaha kerjasama yang paling sederhana dibandingkan dengan bentuk usaha lain dalam usaha mencari keuntungan. Bentuk persekutuan tersebut sebenarnya hanya mengatur hubungan internal saja di antara orang-orang yang menggabungkan dirinya.⁵⁴ Maksud dari dibentuknya persekutuan ialah melakukan kerjasama yang bersifat kebendaan, demi untuk memperoleh keuntungan (*benefit*), keuntungan yang diperoleh harus dibagi-bagikan kepada anggota persekutuan, persekutuan harus mempunyai sifat yang baik dan diperbolehkan oleh undang-undang, dan

⁵⁴Kansil, *Pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal-68,

tentang hak dan kewajiban para anggotanya diatur sendiri oleh mereka menurut kesepakatan bersama.

- Persekutuan firma (fa). Diatur pada pasal 6–35 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Ketentuan tentang perjanjian pembentukannya tetap tunduk pada buku III KUH Perdata. Menurut pasal 6 KUH Dagang, pengertian firma ialah setiap persekutuan perdata yang didirikan untuk menjalankan perusahaan dengan menggunakan nama bersama. Pemakaian nama bersama dapat dilakukan dengan kemungkinan memakai nama salah seorang anggota persekutuan, memakai nama sekutu dengan tambahan tertentu di belakangnya, memakai gabungan seluruh nama anggota persekutuan, atau menggunakan nama obyek atau tujuan dari dibentuknya persekutuan firma.

Oleh karena bentuk persekutuan adalah persekutuan perdata maka tanggung jawab para anggota tetap bersifat pribadi untuk keseluruhan atas segala perikatan (perjanjian) yang dilakukan oleh persekutuan firma. Seperti yang terjadi dengan perusahaan perseorangan, anggota firma umumnya merupakan gabungan usaha keluarga, kerabat dekat atau sahabat yang telah diketahui karakternya masing-masing sehingga dapat bekerja sama dengan baik dan efektif. Pendirian firma harus dengan akta autentik, yang dibuat di hadapan notaris (ketentuan pasal 22 KUH Dagang). Akta pendirian tersebut paling tidak harus memuat identitas para anggota persekutuan firma, penetapan nama bersama yang akan digunakan dalam berusaha, ketentuan yang menyatakan lapangan usaha dari firma, apakah terbatas pada bidang tertentu saja atau bergerak dalam

bidang umum, nama-nama anggota yang diberi hak atau yang tidak diberi hak kuasa untuk menandatangani perjanjian, tanggal berdirinya firma dan saat berakhirnya persekutuan, ketentuan-ketentuan mengenai pihak ketiga terhadap persekutuan, dan hal-hal lain yang dianggap penting untuk diatur.

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 3 Tahun 1982 tentang wajib daftar perusahaan, akta pendirian firma harus didaftarkan pada instansi berwenang di daerah domisilinya.

- Persekutuan komanditer (CV). Persekutuan komanditer sebenarnya merupakan pengembangan dari firma, perbedaannya yaitu dengan menyertakan sekutu komanditer didalamnya. Sekutu komanditer ialah sekutu (anggota) persekutuan yang hanya menyertakan modal tetapi tidak terlibat dalam pengelolaan perusahaan. Sekutu komanditer semata-mata menyerahkan modal dan tanggung jawabnya terhadap persekutuan terbatas pada sejumlah modal tersebut. Dia tidak bisa dibebani dengan hal-hal lain walaupun persekutuan mengalami kerugian. Ada dua jenis sekutu komanditer, yaitu sekutu aktif yang menyerahkan modal sekaligus ikut terlibat sebagai pengurus pada perusahaan dan sekutu pasif yang hanya menyerahkan modal tanpa ikut terlibat dalam aktivitas perusahaan.

Persekutuan komanditer (CV) dapat dibedakan dalam 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Persekutuan komanditer diam-diam, maksudnya pihak ketiga tidak mengetahui adanya sekutu komanditer karena dalam

melakukan kegiatan persekutuan masih memakai nama firma bukan CV (cermati ketentuan pasal 19 KUH Dagang);

2. Persekutuan komanditer terang-terangan, maksudnya dalam menjalankan perusahaan persekutuan sudah memakai nama CV;
3. Persekutuan komanditer dengan saham. Modal yang harus diserahkan oleh sekutu telah dipecahkan dalam bentuk saham-saham (cermati ketentuan pasal 1237 KUH Perdata).

Oleh karena persekutuan komanditer merupakan pengembangan dari firma maka ketentuan mengenai firma juga berlaku untuk CV.

4. Badan Usaha yang Berbadan Hukum

Menurut UU No. 1 Tahun 1995 tentang perseroan terbatas, PT adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan undang-undang, yang melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar seluruhnya terbagai atas saham-saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya (pasal 1 ayat 1). Berbeda dengan firma dan CV, PT merupakan badan usaha berbadan hukum. Sebagai badan hukum mandiri PT mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Sebagai asosiasi modal;
2. Kekayaan dan hutang perseroan adalah terpisah dari kekayaan dan hutang para pemegang saham;
3. Tanggung jawab pemegang saham adalah terbatas pada modal yang disetorkan;
4. Adanya pemisahan fungsi antara pemegang saham dan pengurus perseroan/direksi;

5. Kekuasaan tertinggi dalam pengambilan keputusan terletak pada rapat umum pemegang saham (RUPS).

Undang-undang perseroan menentukan paling sedikit modal dasar pendirian sebuah PT Rp. 20.000.000,- (duapuluh juta rupiah). Pada saat didirikan minimal 25% dari keseluruhan modal tersebut harus sudah ditempatkan dan setiap penempatan modal harus telah disetor minimal 50% dari nilai nominal setiap saham yang dikeluarkan. Keseluruhan saham yang ditetapkan harus telah disetor penuh pada saat pengesahan perseroan dengan bukti-bukti yang benar dan sah. Prosedur pendirian PT, dimulai dari pembuatan perjanjian antara para pihak yang berniat membentuk badan usaha. Akta pendirian harus dilakukan di hadapan notaris, yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga PT (AD/ART). Untuk memperoleh status badan hukum akta pendirian tersebut dimohonkan pengesahannya secara tertulis kepada menteri kehakiman. Perseroan yang telah memperoleh surat pengesahan dari Menteri Kehakiman wajib mendaftarkan perusahaannya kepada instansi berwenang paling lambat 30 (tigapuluh) hari setelah pengesahan (ketentuan UU No. 3 Tahun 1982 tentang wajib daftar perusahaan). Kemudian diumumkan pada tambahan berita negara RI paling lambat 30 hari terhitung sejak saat didaftarkan.⁵⁵

4. Koperasi

Menurut ketentuan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992, Koperasi adalah badan usaha yang beranggota orang-orang atau badan

⁵⁵Lihat pada I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Megapoin, Jakarta, 1990.

hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan asas kekeluargaan (pasal 1). Dari segi ekonomi, koperasi adalah sekumpulan orang-orang yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- Adanya beberapa orang yang disatukan dengan kepentingan ekonomi yang sama;
- Tujuan mereka baik secara individu maupun secara bersama-sama adalah memajukan kesejahteraan bersama dengan tindakan bersama secara kekeluargaan;
- Alat untuk mencapai tujuan tersebut ialah badan usaha yang dimiliki, dibiayai dan dikelola bersama;
- Tujuan utamanya adalah memajukan kesejahteraan semua anggota perkumpulan.

Koperasi berlandaskan kekeluargaan berarti bahwa dalam melaksanakan kegiatan usaha selalu mengedepankan prinsip bagi kemaslahatan bersama, bekerja sama saling membantu demi kesejahteraan seluruh anggota, satu untuk semua dan semua untuk satu. Kehadiran koperasi sangat relevan dengan upaya pemerintah untuk mengangkat dan memajukan usaha kecil. Fungsi dan tujuan koperasi, yaitu:

- Membangun dan mengembangkan potensi serta kemampuan ekonomi para anggota khususnya dan masyarakat pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan;
- Berperan dengan aktif untuk mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat;

- Koperasi sebagai soko guru perekonomian nasional, yang difungsikan sebagai alat memperkuat basis perekonomian masyarakat;
- Upaya untuk mewujudkan dan mengarahkan perekonomian nasional sebagai usaha bersama (kolektif) berdasarkan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Cara dan prosedur mendirikan koperasi dapat dilihat pada pasal 6-14 UU No. 25 Tahun 1992. Secara ringkas langkah-langkah yang harus ditempuh adalah sebagai berikut:

- Didahului dengan rapat pembentukan koperasi sekurang-kurangnya harus didirikan oleh 20 (duapuluh) orang anggota. Dalam rapat pembentukan itu juga ditetapkan AD/ART sebagaimana yang dikehendaki pasal 8;
- Dengan berbekal akta pendirian dan lampiran berita acara rapat pembentukan koperasi. Para pendiri mengajukan surat permohonan pengesahan kepada pemerintah, dalam hal ini departemen koperasi dan PPK. Pengesahan akan diberikan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak diterima surat permohonan;
- Apabila akta pengesahannya telah diperoleh maka sejak saat itu koperasi tersebut telah sah sebagai sebuah badan hukum, kemudian dicatatkan pada kantor yang berwenang dan diumumkan dalam berita negara.

Lapangan usaha yang dapat digeluti oleh koperasi tidak dibatasi oleh undang-undang. Semua lapangan usaha dapat dilakukan oleh koperasi asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang, kepentingan umum dan kesusilaan. Tetapi dalam praktek pendirian koperasi dan pilihan usaha disesuaikan dengan kebutuhan dan

tujuan awal pembentukannya. Lapangan usaha koperasi meliputi usaha produksi, konsumsi, simpan pinjam (kredit) dan jasa.

Para pengusaha kecil dapat memilih salah satu dari bentuk badan usaha tersebut. Pilihan bentuk badan usaha dipengaruhi oleh sifat usaha yang akan dilakukan, banyaknya pihak yang terlibat di dalamnya, dan kemudahan operasional dalam pengelolaan atau manajemen perusahaan. Jika melihat perkembangan bisnis dewasa ini bentuk usaha yang lebih baik adalah perseroan terbatas (PT), baik dilihat dari sisi ekonomis dan yuridis. Pertanggungjawaban pengusaha dan pihak yang terlibat dalam kegiatan perusahaan. Meskipun demikian bentuk PT masih jarang dipilih oleh para pengusaha kecil karena dianggap birokrasi perizinan PT sangat birokratis, sehingga bentuk badan usaha yang banyak dipilih adalah bentuk usaha perorangan, firma atau CV.

C. Problema Umum Usaha Kecil dan Sasaran Pemberdayaan: *Apa yang Dijanjikan Oleh Peraturan Perundang-undangan?*

Ada beberapa alasan perlunya usaha kecil dan kerajinan rumah tangga (IKKRT) diberdayakan dan dikembangkan dalam proses pembangunan perekonomian nasional. *Pertama*, industri kecil dan kerajinan rumah tangga (IKKRT) banyak menyerap sumber daya lokal baik tenaga kerja maupun bahan baku produksi. Meskipun *share* usaha kecil belum cukup signifikan dalam menyumbang kepada produk domestik bruto, yaitu sekitar 38,9% dari keseluruhan PDB Indonesia tetapi usaha kecil berhasil menyerap lebih kurang 88% tenaga kerja.⁵⁶ Selain itu bahan baku yang digunakan umumnya berasal dari sumber

⁵⁶Manajemen Usahawan Indonesia, No. 11 bulan November 1997.

daya lokal, terutama yang ada ditempat usaha kecil tersebut beroperasi. *Dua*, industri kecil dan kerajinan rumah tangga memegang peranan penting dalam ekspor non minyak dan gas, terbukti menempati rangking kedua setelah kelompok aneka industri. *Tiga*, adanya urgensi menciptakan struktur ekonomi nasional, yang pada PJPT I berbentuk piramida menjadi semacam *gunungan* pada PJPT II, yaitu usaha besar tidak lagi terlalu dominan, usaha menengah merupakan komunitas terbesar sementara usaha kecil lebih sedikit dari jumlah usaha besar⁵⁷. *Empat*, usaha kecil merupakan sumber kehidupan rakyat banyak. *Lima*, usaha kecil tersebar merata diseluruh pelosok negeri sehingga memiliki peran strategis dalam rangka pengembangan wilayah dan pemerataan pembangunan regional. Disamping itu juga tersebar di berbagai sektor usaha mulai dari pertanian yang mencapai 22,5 juta unit (57,90%), sektor industri pengolahan 2,7 juta unit (7,06%), sektor perdagangan 9,5 juta unit (24,00%) dan pada sektor lainnya sekitar 4,2 juta unit usaha (11,04%).⁵⁸ *Enam*, usaha kecil memiliki potensi besar sebagai penghasil barang dan jasa, khususnya bagi golongan masyarakat menengah ke bawah. *Tujuh*, usaha kecil bersifat padat karya, dalam situasi yang sangat terbatas kesempatan kerja pada sektor formal, maka usaha kecil dapat diandalkan sebagai penyelamat penyerapan tenaga kerja. Hal ini sudah dibuktikan, ketika terjadi krisis ekonomi 1997 dan banyaknya korban PHK yang mampu diserap usaha kecil terutama sektor informal. *Delapan*, pengetahuan dan keterampilan yang melekat pada usaha kecil seringkali mengandung nilai-nilai budaya yang khas dan perlu dipertahankan, seperti batik tradisional, cinderamata, tenun kain dan

⁵⁷Mudrajat Kuncoro, Op. Cit. Hal-312.

⁵⁸Manajemen Usahawan Indonesia, No. 11 bulan November 1997.

sebagainya. *Sembilan*, usaha kecil pada umumnya merupakan wadah kegiatan ekonomi sebagian kaum perempuan, sehingga lebih mampu berperan dalam peningkatan pendapatan keluarga, masyarakat dan negara⁵⁹.

Untuk menetapkan sasaran bagi upaya pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil, terlebih dahulu harus diketahui apa saja permasalahan yang sesungguhnya paling mendasar dan mendesak mendapatkan penanganan segera. Kelemahan dan potensi (kekuatan) yang dimiliki oleh usaha kecil harus dipahami dengan baik. Permasalahan yang melekat pada sebagian besar usaha kecil selama ini dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu secara internal dan eksternal. Kelemahan internal antara lain berupa:⁶⁰

1. Usaha yang dilakukan tidak atau jarang sekali melalui proses perencanaan matang (*planning*). Mungkin memang agak berlebihan jika kita gampang menuduh perusahaan kecil tidak memiliki perencanaan usaha. Tidak adanya perencanaan mengakibatkan perusahaan kecil tidak memusatkan segala tenaga dan daya untuk mencapai sasaran yang paling menguntungkan, mereka juga tidak mempunyai sasaran dan skala prioritas. Akibatnya mereka tidak mengetahui secara pasti apakah berhasil, setengah gagal atau gagal. Segala tindakan yang dilakukan sifatnya provisoris, berdasarkan perasaan, pengalaman dan tanpa pedoman jelas dan konkrit.
2. Kurang berorientasi ke masa depan. Kebanyakan pengusaha kecil memulai usahanya karena melihat orang lain maju atau sekedar mencoba atau asal jalan karena tidak ada kegiatan lain. Karena kurangnya pendidikan mereka tidak bisa membaca kecenderungan masa depan.
3. Pengusaha tidak memiliki pendidikan yang relevan. Umumnya pengusaha kecil memiliki pendidikan rendah, karena lulusan pendidikan yang lebih tinggi lebih suka bekerja menjadi pegawai negeri atau karyawan swasta.
4. Tanpa adanya pembukuan (pencatatan) yang teratur. Keterbatasan ilmu pengetahuan yang dimiliki membuat usaha kecil tidak mengerti tentang manfaat dan bagaimana membuat pembukuan yang baik. Selain itu karena tidak ada kewajiban dari pemerintah untuk mengadakan pembukuan maka usaha

⁵⁹Hetifah Syaipudin, dkk, *Strategi dan Agenda Pengembangan Usaha Kecil*, Yayasan Akatiga, Bandung, 1995, hal-33.

⁶⁰Beberapa bagian disarikan dari B.N. Marbun, *Kekuatan dan Kelemahan Perusahaan Kecil, Mengapa ribuan perusahaan kecil rontok setiap tahun*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1993, hal-35-44.

kecil tidak atau jarang sekali membuat pembukuan keuangannya. Sehingga mereka tidak mengetahui secara jelas berapa pemasukan atau pengeluarannya, berapa laba atau kerugiannya.

5. Tidak ada analisis pasar yang konkrit. Hal ini berkaitan dengan tingkat perencanaan, pendidikan dan tidak adanya pembukuan teratur. Pengusaha kecil hanya mengandalkan perkiraan dan bertumpu pada pengalaman hari kemarin. Mereka tidak tahu pasti berapa besar potensi pasar, berapa pesaing, kelemahan/kekuatan pesaing, selera pembeli, perkembangan teknologi dan produk dan sebagainya.
6. Jarang melakukan pembaharuan (kurang inovatif). Dari hari ke hari bentuk usaha atau tempat usaha, jenis produk yang dijual, tata letak dan lain-lain tidak perubahan termasuk peralatan yang digunakan. Kalaupun ada itu bukan hasil analisis pasar tetapi meniru tetangga sehingga belum ada pembaruan yang konsisten.
7. Kurang menyadari arti penting perkaderan (generasi penerus usaha). Usaha yang dilakukan pada umumnya adalah usaha orang tua, sementara anak mereka tidak diharapkan untuk mengikuti jejak orang tuanya. Mereka lebih suka anak-anaknya menjadi pegawai negeri atau lainnya. Sehingga ilmu perniagaan tidak diturunkan kepada generasi berikutnya. Oleh karena itu jarang usaha kecil sukses sampai pada generasi ke dua.
8. Cepat merasa puas atas hasil yang telah dicapai. Jika memperoleh hasil yang sedikit lumayan, para pengusaha kecil sudah cukup puas dan bertahan pada posisi tersebut.
9. Pengelolaan usaha umumnya menggunakan manajemen keluarga. Pengelolaan perusahaan tidak efektif dan inefisien karena semua anggota keluarga sering melibatkan diri padahal tidak mengetahui hak ihwal perusahaan.
10. Kurang percaya pada ilmu modern (misalnya ilmu pembukuan, ilmu manajemen dan teknologi). Mempelajari ilmu modern dianggap pemborosan karena banyak mengeluarkan biaya. Usaha kecil cukup puas dengan keadaan yang dicapainya.
11. Kurang menguasai aturan hukum. Aturan hukum hampir tidak mereka pahami, misalnya masalah perizinan usaha, hak atas kekayaan intelektual. sehingga kadang-kadang mereka berusaha di tempat terlarang atau di luar lokasi yang ditentukan dan membajak hasil karya orang lain atau merek dagang yang sudah terdaftar. Maka akibatnya mereka digusur dan ditertibkan oleh petugas dan dianggap melakukan perbuatan pidana. Di samping itu juga tidak mengetahui mengenai perizinan usaha, peraturan perpajakan dan ketentuan hukum lainnya.

Selain hal-hal yang telah dikemukakan di atas, kelemahan internal yang sangat besar pengaruhnya terhadap ketidakmampuan usaha kecil menjadi tangguh dan mandiri adalah masalah lemahnya struktur permodalan dan kurangnya dukungan fasilitas yang pada gilirannya

akan berdampak pada ketidakmampuan memperkuat usaha, rendahnya produktivitas dan kualitas produk yang dihasilkan. Usaha kecil melakukan kegiatan usaha berbekal modal sendiri yang mungkin diperoleh dari hasil tabungan pribadi, penjualan barang tertentu atau pinjaman dari keluarga dengan jumlah yang relatif kecil. Akses pada lembaga keuangan perbankan atau non bank belum terpikirkan, apalagi bila mereka dihadapkan pada masalah birokrasi yang panjang dan keharusan menyediakan jaminan kredit (*collateral*). Sementara program bantuan pemerintah belum mampu mengatasinya. Walaupun permasalahan tersebut merupakan persoalan internal usaha kecil namun untuk mengatasinya tidak mungkin menyerahkannya kepada usaha kecil sendiri. Pemerintah dan pihak-pihak yang kompeten harus turun tangan membantu penanggulangan permasalahan tersebut.

Kelemahan eksternal yang juga turut mempengaruhi usaha kecil, antara lain adalah:⁶¹

1. Iklim usaha yang kurang mendukung bagi pengembangan usaha kecil. Iklim usaha kadang-kadang tidak memberikan peluang bagi usaha kecil untuk berkembang. Usaha besar dan menengah acapkali melakukan penguasaan pasar (monopoli) sehingga menutup pangsa pasar usaha kecil. Fasilitas kredit modal usaha sangat sulit diperoleh usaha kecil, sementara bagi usaha besar dan menengah sebaliknya sangat gampang mendapatkan kredit yang sangat besar.
2. Kebijakan pemerintah belum berjalan sebagaimana mestinya. Beberapa peraturan perundang-undangan belum dilaksanakan dengan tegas dan konsisten, kebijakan pemerintah bagus di atas kertas namun pada tataran aplikasi di lapangan banyak mengalami cacat operasional. Sehingga target pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil tidak tercapai.

Kendala eksternal lainnya adalah kurangnya dukungan fasilitas untuk berusaha, seperti lokasi khusus yang diperuntukan bagi usaha

⁶¹Lihat Muhammad Jafar Hafsah, *Kemitraan Usaha: Konsepsi dan Strategi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal-39.

kecil di pasar atau tempat tertentu, fasilitas kredit dan informasi. Kemitraan dengan usaha menengah dan besar juga belum berjalan secara optimal. Tidak semua usaha besar dan menengah mempunyai perhatian dan komitmen pada usaha kecil. Apalagi jika usaha kecil tidak memiliki keterkaitan usaha dengan usaha besar dan menengah. Peran pemerintah tetap diperlukan untuk mendorong proses kemitraan yang saling menguntungkan.

Disamping kelemahan dan permasalahan di atas, ternyata usaha kecil mempunyai kekuatan yang sangat besar dan potensial. Terbukti mereka masih mampu bertahan hidup walaupun badai krisis ekonomi menerpa bangsa kita hampir tiga tahun ini. Kekuatan atau potensi tersebut adalah tidak birokratis dan mandiri, cepat tanggap dan fleksibel, dinamis dan ulet,⁶² mampu menyerap banyak tenaga kerja dan usaha berbasis ekonomi kerakyatan.

Uraian terdahulu menyuguhkan pengetahuan kepada penulis, bahwa problematika usaha kecil tidak sesederhana seperti yang kerap kali diperkirakan oleh banyak orang. Selama ini fokus perhatian pemberdayaan usaha kecil hanya berkisar pada persoalan bagaimana meningkatkan permodalan usaha. Hal lain diluar permodalan sedikit sekali tersentuh. Bila mau diurutkan secara satu persatu permasalahan yang umumnya dialami oleh usaha kecil di Indonesia dan membutuhkan penanganan segera dan simultan, adalah sumber daya manusia (SDM), pengelolaan perusahaan (manajemen), permodalan, penguasaan dan pemilikan teknologi, peningkatan produktivitas dan daya saing, distribusi produk (*marketing*), diversifikasi usaha (perluasan usaha), kemitraan yang saling menguntungkan dengan usaha besar dan menengah, akses

⁶²B.N. Marbun, Op. Cit. Hal-34.

terhadap informasi, pencegahan (perlindungan) terhadap persaingan yang tidak sehat (*un-fair competition*), pembangunan prasarana pendukung usaha kecil, perlindungan dan pemahaman hukum dan ekonomi, industri kecil ramah lingkungan dan usaha kecil rentan terhadap pelanggaran hak atas kekayaan intelektual (HAKI).

Permasalahan di atas merupakan sasaran (*focus shorting*) dari kebijaksanaan pemerintah yang bertujuan memberdayakan dan mengembangkan usaha kecil. Paparan berikut akan membahas seberapa jauh undang-undang usaha kecil dan peraturan perundang-undangan lainnya mengakomodasikan permasalahan tersebut dalam ketentuan pasal-pasal nya.

1. Sumber Daya Manusia

Lebih dari 80% sumber daya manusia yang menggeluti usaha kecil dan industri rumah tangga (*home industries*) hanya berpendidikan sekolah dasar (SD). Sangat sedikit sekali yang memiliki pendidikan tingkat lanjutan apalagi akademi atau sarjana. Dilihat dari segi pendidikan demikian sulit diharap akan lahir dan berkembang usahawan-usahawan baru yang handal, dan mampu berkompetisi ditingkat nasional dan global. Berbanding terbalik dengan kondisi tersebut, tingkat pendidikan yang dimiliki oleh pengusaha besar dan menengah relatif cukup tinggi, paling tidak tamatan SLTA, sarjana muda atau sarjana S1 bahkan tidak jarang S2 (magister) dan S3 (dokter) dari dalam maupun luar negeri.

Faktor pendidikan cukup signifikan dalam pengembangan dunia usaha, karena dengan wawasan yang cukup luas akan dapat membentuk karakter (kepribadian), pola pikir (intelejensia) dan pola

tindak yang lebih kreatif, inovatif berwawasan masa datang tidak dibayangi kegagalan pada masa silam dan merasa tidak puas dengan kondisi yang dihadapi saat sekarang. SDM erat sekali kaitannya dengan aspek manajemen, penguasaan teknologi dan distribusi produk. Mustahil tanpa berbekal pendidikan yang memadai baik formal maupun informal, hal tersebut dapat dikuasai dan kemudian dimanfaatkan guna pengembangan perusahaan. Ilmu pengetahuan dan teknologi tidak mungkin berjalan mundur dan berhenti, dia akan terus maju dan berkembang sehingga teknologi yang saat ini ada dan canggih suatu ketika nanti akan dianggap tradisional lantaran sudah ditemukan peralatan yang lebih hebat dan mutakhir.

Proses penyadaran akan fenomena ini harus tetap disosialisasikan pada pengusaha kecil dan rumah tangga. Sebab bila permasalahan SDM ini dianggap tidak penting, maka hampir dapat dipastikan suatu ketika nanti mereka akan tergusur dan mati, bukan dikooptasi oleh pengusaha besar dan menengah melainkan karena faktor internal mereka sendiri. Tindakan yang dapat dilakukan dalam rangka peningkatan SDM, penguasaan IPTEK pada pengusaha kecil dan industri rumah tangga, adalah :

1. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan (DIKLAT) terpadu;
2. Pelaksanaan program magang pada pengusaha besar dan menengah;
3. Pembinaan langsung oleh institusi kompeten (Pemda, Depnaker, Depsos, Deperindag, BKKBN, Depkop dan PPK serta LSM) ke sentra usaha kecil dan rumah tangga;
4. Penyediaan pelayanan konsultasi dan informasi bisnis dengan mudah, cepat dan murah;

5. Melakukan studi banding pada pengusaha kecil lain yang telah sukses dan maju.

Masalah SDM diatur pada Bab V pasal 14 dan pasal 17 UU Usaha Kecil. Pemerintah, dunia usaha dan masyarakat melakukan pembinaan dan pengembangan SDM yaitu dengan memasyarakatkan dan membudayakan kewirausahaan, meningkatkan keterampilan teknik dan manajerial, membentuk dan mengembangkan lembaga pendidikan, pelatihan dan konsultasi usaha kecil dan menyediakan tenaga penyuluh dan konsultan bagi usaha kecil.

2. Manajemen

Manajemen sangat berhubungan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Diketahui bahwa oleh kita pada umumnya usaha kecil dan industri rumah tangga banyak digeluti oleh pelaku ekonomi yang tingkat pendidikan baik formal atau informal relatif sangat rendah. 80% SDM usaha kecil adalah alumni pendidikan dasar (SD). Kemampuan analisis, pola pikir dan pengetahuan bisnis yang dimiliki ialah terbatas apa yang dialami dan terjadi selama ia menjalankan usahanya. Pengetahuan tentang ilmu manajemen hampir tidak dikenal, kelangsungan usaha didasarkan pada naluri bisnis dan manajemen otodidak.

Kelemahan akan ilmu manajemen perusahaan hendaknya disikapi dengan mulai memperkenalkan aspek-aspek (fungsi-fungsi) manajemen sederhana yang mudah dimengerti dan mungkin untuk dilaksanakan oleh pelaku usaha kecil. Usaha kecil umumnya masih menggunakan pola *manajemen keluarga* belum memikirkan manajemen profesional. Fungsi-fungsi manajemen meliputi *planning*

(perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (menggerakkan, melakukan), *marketing* (pemasaran), dan *controlling*. Undang-undang usaha kecil menempatkan peningkatan keterampilan dan manajerial pada Bab V pasal 17 huruf b.

3. Permodalan

Pada umumnya pengusaha kecil dan rumah tangga memulai perusahaannya dari tingkat yang paling sederhana dengan menggunakan modal relatif kecil. Modal usaha tersebut diperoleh dari tabungan pribadi atau keluarga, bahkan seringkali dari hasil penjualan harta bendanya. Sumber pembiayaan lain seperti bank berada di luar dayanya karena ketiadaan jaminan kredit (*collateral*) disamping memang tidak mengerti seluk beluk perbankan.

Sesuai dengan bunyi pasal 33 UUD 1945, pembangunan nasional bukan hanya dilakukan demi kepentingan sebagian orang saja, tetapi demi kesejahteraan semua lapisan masyarakat dari perkotaan sampai pelosok pedesaan. Demikian pula dengan masalah permodalan, semua kelompok usaha dari pengusaha besar hingga industri kecil dan rumah tangga selayaknya diberikan kesempatan untuk memperolehnya sesuai dengan kebutuhan. Selama ini hanya kelompok besar dan menengah saja yang memperoleh kemudahan kredit modal dari perbankan sementara usaha kecil dan rumah tangga tidak. Oleh sebab itu pemerintah tetap harus mengupayakan jalan keluar agar kesulitan modal usaha yang dialami usaha kecil dapat ditanggulangi, apakah melalui lembaga pemerintah, perbankan atau lembaga pembiayaan lain, seperti modal ventura, koperasi, leasing, dan lembaga lainnya.

Kesulitan Usaha Kecil dalam mengakses kredit modal usaha dari lembaga perbankan karena ketiadaan agunan/jaminan secara teoritis sebenarnya sudah ada jalan keluarnya, yaitu sejak diakuinya keberadaan bank syariah sebagai salah satu jenis bank di Indonesia. Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan ada dua jenis bank yang ada di Indonesia yaitu Bank Konvensional (bank umum) dan Bank Syariah. Bank Syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berbeda dengan Bank Konvensional. Pada Bank syariah sistem yang digunakan dalam pelayanan pada masyarakat adalah bagi hasil (*production sharing*), sementara pada Bank Konvensional menggunakan sistem bunga (*rente*).⁶³ Dengan sistem bagi hasil terbuka peluang bagi usaha kecil dan industri rumah tangga untuk dapat mengaksesnya walaupun tidak memiliki agunan/jaminan kredit, karena pada bank syariah tidak diharuskan menyediakan agunan dalam permohonan kredit. Kehadiran lembaga bank syariah dengan sistem bagi hasil belum begitu populer dikalangan usaha kecil dan industri rumah tangga sehingga belum mampu berperan banyak dalam pembinaan dan pengembangan usaha kecil dan industri rumah tangga. Untuk masa datang lembaga bank syariah harus semakin dimasyarakatkan kepada komunitas usaha kecil dan industri rumah tangga.

Masalah permodalan diatur pada Bab IV pasal 7 dan Bab VI pasal 21-25 UU Usaha Kecil. Untuk meningkatkan akses usaha kecil terhadap lembaga pembiayaan baik dari lembaga perbankan,

⁶³Mengenai bank syariah dapat dilihat pada, M. Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Untuk Ulama dan Cendekiawan*, Tazkia Institut dan BI, Jakarta, 1999 dan *Bank Syariah Untuk Praktisi dan Lembaga Keuangan*, Tazkia Institut dan BI, Jakarta, 1999. Juga dalam Sutan Remi Sjahdeni, *Perbankan Islam Dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1999.

lembaga non bank, pinjaman dari BUMN, hibah, modal ventura dan lembaga lainnya, dapat dilakukan beberapa hal, yaitu:

- a. Peningkatan kemampuan pemupukan modal sendiri dari usaha kecil;
- b. Meningkatkan kemampuan usaha kecil dalam me-nyusun studi kelayakan usah;
- c. Meningkatkan kemampuan keterampilan manajemen keuangan;
- d. Menumbuhkan dan mengembangkan lembaga penjaminan, dapat dilakukan oleh pemerintah atau swasta dalam pembiayaan kredit bank, pembiayaan bagi hasil, penyertaan modal dan pembiayaan lain.

4. Akses Terhadap Teknologi

Sebagian pengusaha kecil masih berkuat dengan permasalahan permodalan, bisa dibayangkan seberapa modern dan canggih peralatan teknologi yang digunakan sebagai alat produksi. Teknologi yang digunakan pada umumnya adalah peralatan rumah tangga mereke sendiri. Meskipun sudah mempunyai peralatan sedikit modern (mesin penggilingan, mesin penyulingan, mesin jahit) itupun sudah cukup tua dan ketinggalan zaman. Hal tersebut berpengaruh terhadap kualitas produk yang dihasilkan serta daya maksimal produksi, untuk kemudian memberi sumbangan besar terhadap tidak efisiennya proses produksi. Maka sangat sulit bagi pengusaha kecil untuk mampu menekan seminimal mungkin biaya produksi yang pada akhirnya melambungkan harga penjualan produk. Agaknya masih terlalu sulit untuk dapat mengatasi masalah akses teknologi ini, selagi

belum di-tuntaskannya masalah permodalan, karena permodalan memberikan *efek domino* pada aspek lainnya. Prasarana yang diperlukan dalam upaya pengembangan teknologi memerlukan syarat-syarat tertentu yang meliputi prasyarat adanya sistem pendidikan yang kondusif bagi pengembangan teknologi, adanya penelitian dan ilmu pengetahuan, adanya mata rantai sistem komunikasi, sistem dokumentasi dan kegiatan informasi, invasi dan *enterpreneurship*.

Ada suatu lembaga pembiayaan yang bergerak khusus dalam bidang penyediaan barang-barang modal yaitu lembaga leasing. Istilah leasing berasal dari kata *lease* berarti sewa menyewa. Perkembangan dunia bisnis memunculkan bentuk baru dari kegiatan sewa menyewa yaitu leasing. Keppres No. 61 Tahun 1988 dan Kepmenkeu No. 1251/KMK.013 Tahun 1988 tentang lembaga pembiayaan dan tata cara pelaksanaan lembaga pembiayaan menyebutnya dengan istilah sewa guna usaha.

Leasing atau yang disebut sewa guna usaha oleh Keppres No. 61 Tahun 1988 ialah suatu badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan dalam bentuk penyediaan barang-barang modal baik secara *finance lease* maupun *operating lease* untuk digunakan oleh penyewa guna usaha selama jangka waktu tertentu berdasarkan pembayaran secara berkala. *Finance lease* maksudnya yaitu kegiatan sewa guna usaha di mana penyewa guna usaha pada masa akhir kontraknya mempunyai hak opsi (memilih/ alternatif) untuk membeli obyek sewa guna usaha (barang modal) berdasarkan nilai sisa yang telah disepakati bersama. *Operating lease* ialah kegiatan sewa guna usaha di mana penyewa guna usaha tidak mempunyai opsi untuk membeli obyek sewa guna usaha. Leasing sangat potensial

dimanfaatkan untuk membantu usaha kecil memperoleh alat teknologi modern sebagai penunjang usahanya. Hanya saja perlu modifikasi tertentu terhadap perusahaan yang menyelenggarakan leasing. Selama ini leasing merupakan kegiatan bisnis swasta murni dan sangat padat modal, sehingga keberpihakan terhadap pengembangan teknologi pada usaha kecil sulit diharapkan karena orientasi utamanya adalah bisnis murni (*benefit oriented*), sisi solidaritas dan kemanusiaan hampir tidak melekat sama sekali. Oleh karena itu leasing yang berdimensi sosial dan kemanusiaan serta *concern* dalam pengembangan usaha kecil dan industri rumah tangga penting diadakan, dan ini harus dipelopori oleh pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Cara yang dapat ditempuh dalam rangka pemberdayaan usaha kecil dalam bidang teknologi adalah melalui kerjasama dengan usaha besar dan menengah baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Proses alih teknologi yang dapat dilakukan menurut *Asian Productivity Organization (APO)*, terdiri dari 3 (tiga) corak pengalihan teknologi yakni melalui pemberian lisensi (*licencing*) atau pemberian hak (*franchising*), sub-kontrak (*sub-contracting*) dan pemasok peralatan dan bahan baku (*Equipment of materials supplier*). Teknologi yang dialihkan tersebut terdiri dari 3 (tiga) elemen pokok, yaitu (1) Desain-desain produk. Desain produk sangat beragam dari yang sederhana seperti bakery dan makanan cepat sampai suku cadang otomotif berteknologi tinggi dan desain lainnya. (2) Teknik produksi dan tata letak pabrik termasuk cetak biru dan diagram arus, formula dan resep, lembar proses, industri pabrikasi serta spesifikasi material. (3) Sistem manajemen, terdiri dari berbagai sistem pabrik, tata letak dan sistem

pengendalian teknis (bersamaan dengan pemasaran dan kontrol finansial). Termasuk desain tata letak pabrik, pengendalian mutu dan pengetasan, pembelian bahan, pengendalian inventori, perawatan dan perbaikan peralatan dan teknik teknik pembebanan mesin.⁶⁴

Pelaksanaan proses alih teknologi tidak secara apa adanya tetapi harus disesuaikan dengan kondisi usaha kecil yang menerimanya, seperti tingkat penerimaan dari segi SDM, manajemen perusahaan, produk yang dihasilkan dan keuangan. Permasalahan teknologi dituangkan dalam UU Usaha Kecil pada Bab V pasal 14-18. Pemerintah, dunia usaha (kalangan bisnis) dan masyarakat dalam upaya membina dan mengembangkan teknologi pada usaha kecil melalui upaya:

- a. Meningkatkan kemampuan dibidang teknologi produksi dan pengendalian mutu;
- b. Meningkatkan kemampuan dibidang penelitian untuk pengembangan desain dan teknologi mutakhir;
- c. Memberikan insentif pada usaha besar yang ingin mengalihkan teknologi baru pada usaha kecil;
- d. Usaha kecil juga diberikan insentif apabila ingin menerapkan teknologi baru dan menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- e. Meningkatkan kerjasama dan proses alih teknologi;
- f. Berusaha memenuhi kualitas standarisasi penggunaan teknologi baik dari aspek produksi, pengolahan, informasi dan pemasaran.

⁶⁴Baranson dalam *Asian Productivity Organization (diterjemahkan oleh J. Ravianto), Alih Teknologi Intra-Nasional (Intra-National Transfer of Technology)*, SIUP, Jakarta, 1987, hal-27-28.

5. Peningkatan Produktivitas dan Daya Saing

Perkembangan globalisasi perdagangan internasional semakin memperberat tantangan yang harus dihadapi oleh para pelaku dunia usaha di Indonesia. Pada tahun 2003 kita harus siap menghadapi *Asean Free Trade Area (AFTA)*, kemudian di tahun 2010 era *Asia Pasific Economic Council (APEC)* dan mulai tahun 2020 menghadapi liberalisasi perdagangan dunia (WTO). Pada masa itu peta persaingan bisnis tidak lagi terjadi antara pelaku dunia usaha domestik saja tetapi kompetisi global antara negara dengan negara lain. Bisnis global memiliki ciri-ciri⁶⁵, antara lain:

1. Persaingan global mendorong terjadinya aliansi perusahaan multi nasional (*Multi National Cooperation-MNC*) dalam berbagai bidang untuk memperoleh sinergi, jaringan pemasok-produksi-marketing dan distribusi lebih luas, arena manufaktur mendekatkan diri ke wilayah pasar konsumen terbesar untuk penyerahan produk dalam waktu singkat dan kompetensi lebih luas, mendalam dan kompetitif.
2. Manajemen perusahaan aliansi memerlukan gaya berlainan dan menekankan manajemen lintas budaya (*Trans Cultural Management-TCM*) sebab pada akhirnya manusialah dengan berbagai latar belakang kebudayaan budaya dan edukasi yang melaksanakan strategi yang ditentukan.
3. Teknologi produksi manufaktur akan melakukan *global outsourcing*, mencari bagian dan komponen yang memenuhi persyaratan spesifikasi dan kualitas dengan harga yang dapat dikendalikan dan memperhitungkan skala ekonomis, sehingga sifat asal produk tidak penting dan bukan persoalan lagi produk nasional suatu negara. *Empat*, teknologi proses produksi mengalami kemajuan pesat sejalan dengan kemajuan pengetahuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam iklim selalu berkompetisi maka teknologi proses menekan biaya produksi dan waktu dengan hasil lebih berkualitas walaupun dengan profit yang marginal.

Bermacam-macam produk dari hasil pertanian sampai industri manufaktur, dari yang sifatnya tradisional hingga produk mutakhir dan produk jasa, dapat masuk dan dipasarkan di Indonesia tanpa

⁶⁵Buddy Ibrahim, *TQM (Total Quality Management) Panduan Untuk Menghadapi Persaingan Global*, Djambatan, Jakarta, 1997, hal-xiii.

adanya pembatasan yang ketat seperti dulu. Dunia mulai berangsur melebur menjadi suatu pergaulan internasional (*borderless-world*).⁶⁶

Perusahaan-perusahaan besar dengan didukung modal besar, organisasi yang kuat, profesionalisme SDM dan penguasaan IPTEK mulai mengembangkan sayap bisnisnya pada bisnis eceran (*retail*), yang umumnya selama ini digeluti oleh pengusaha kecil. Kecenderungan yang telah menjadi fakta ini jelas mengancam keberadaan usaha kecil. Persaingan yang tidak seimbang memastikan usaha kecil akan kalah dan tersingkir dari percaturan bisnis nasional. Indikasi mulai melemahnya daya saing Indonesia sejak tahun 1992, yang salah satu penyebab utamanya adalah masih terkonsentrasinya produk ekspor non minyak dan gas (*migas*) tergolong dari industri padat sumber daya alam dan berbasis tenaga kerja yang tidak terampil. Menghadapi fenomena tersebut usaha kecil harus segera meningkatkan produktivitas, kualitas dan daya saing. Sekali lagi hal ini berkaitan dengan SDM, modal, manajemen dan penguasaan teknologi.

6. Penciptaan Iklim Usaha yang Sehat

Persaingan sehat hanya dapat terjadi pada iklim usaha yang sehat pula. Bilamana kondisi iklim dunia usaha tidak tertata dan menganakemaskan kelompok tertentu, maka tidak mungkin akan tumbuh persaingan sehat di antara para pelaku usaha. Intrik-intrik akan muncul, saling memukul dan menjatuhkan merupakan hal yang biasa saja. Penderitaan paling parah jelas akan banyak dialami oleh

⁶⁶Dapat disimak pada buku Kenichi Ohmae, *Borderless World (diterjemahan)*. Binarupa Aksara, Jakarta, 1991.

usaha kecil karena lemah dan imperior. Penciptaan iklim usaha yang sehat adalah tanggung jawab pemerintah, karena fungsi regulasi merupakan otoritas pemerintah. Sangat sulit bila menyerahkannya pada dunia usaha semata tanpa campur tangan dari pemerintah.

Dunia bisnis memang dinamis dan senantiasa berubah dengan cepat dan tak terduga. Apalagi pada dunia usaha yang dihuni oleh banyak pelaku bisnis, sehingga persaingan yang ketat dan kadang kejam tidak mungkin dihindari lagi. Persaingan bisnis yang keras itu adalah hal wajar dan sepantasnya dalam dunia bisnis, asalkan posisi para pihak sejajar dan tidak *dibeking* oleh pihak tertentu dengan segala fasilitas dan kemudahan.

Perlakuan khusus diperlukan bagi usaha kecil agar mampu berkompetisi di kancah persaingan bisnis yang ketat. Sungguh tidak adil jika si kecil harus bersaing dengan si besar atau si menengah, sebelum bertanding jelas si kecil akan menderita kekalahan karena kondisinya memang sudah kalah dari segi modal, manajemen, teknologi, kualitas produk dan strategi pemasaran. Untuk itu pemerintah perlu mengambil posisi sebagai penyeimbang dalam persaingan tersebut dengan memberikan fasilitas dan pembelaan terhadap usaha kecil. Pembelaan yang dilakukan oleh pemerintah bukan berarti untuk selamanya, tetapi terbatas pada memberikan peluang bagi usaha kecil agar berkembang, maju dan kuat. Setelah itu fasilitas dan pembelaan dapat dicabut dan usaha kecil berkompetisi dengan kemampuan sendiri. Persaingan yang sehat berhubungan erat dengan kondisi iklim usaha yang ada.

Pemerintah dalam upaya menciptakan iklim persaingan sehat di kalangan pelaku dunia usaha, terutama dalam rangka memberikan

perlindungan usaha kepada usaha kecil, dapat dilakukan dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang berkenaan dengan bagaimana meningkatkan kerjasama sesama usaha kecil dalam bentuk koperasi, asosiasi dan himpunan kelompok usaha untuk memperkuat posisi tawar usaha kecil (*bargaining position*), mencegah terbentuknya struktur pasar yang berpeluang melahirkan persaingan yang tidak sehat dalam bentuk monopoli, oligopoli dan monopsoni yang dapat menimbulkan kerugian bagi usaha kecil, mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha dari hulu hingga hilir oleh perseorangan atau kelompok tertentu. Bentuk kebijaksanaan yang dapat dilaksanakan misalnya membangun sarana dan prasarana yang dapat mendorong dan mengembangkan usaha kecil, memberikan keringanan-keringanan biaya tertentu bagi usaha kecil, seperti sewa tempat usaha, cicilan ruko murah dan keringanan pajak, membentuk dan memanfaatkan bank data dan jaringan informasi bisnis mengenai perkembangan pasar, desain produk, mutu dan teknologi yang mampu diakses oleh semua kalangan termasuk usaha kecil, mewujudkan kemitraan antara usaha besar dan menengah dengan usaha kecil yang saling menguntungkan, menyederhanakan tata cara dan jenis perizinan serta meniadakan biaya siluman -pungutan liar- dalam mengurus perizinan, memberikan bantuan konsultasi bisnis dan hukum serta pembelaan bagi usaha kecil.

Penciptaan iklim usaha dan persaingan sehat (*fair play competition*) diatur pada Bab IV pasal 6 sampai dengan pasal 13 UU Usaha Kecil 1995. Dalam menumbuhkan iklim usaha yang kondusif bagi pengembangan usaha kecil, pemerintah perlu memberikan

perlindungan terhadap usaha kecil yaitu dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan tertentu. Di bidang perpajakan khususnya pada Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Penjualan Barang Mewah (PPN dan PPn BM) usaha kecil diberikan dispensasi dari ketentuan pengenaan pajak pertambahan nilai (PPN). Selain itu dalam UU No. 10 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (PPH) sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 7 Tahun 1991, insentif juga diberikan pada lembaga pembiayaan Modal Ventura yang menyalurkan dananya pada usaha kecil atau menengah yang didirikan dan menjalankan aktivitasnya di Indonesia. Keuntungan yang diperoleh oleh perusahaan modal ventura dari penyertaan modal pada usaha kecil atau menengah itu dikecualikan dari obyek pajak penghasilan (bebas pajak). Diharapkan ketentuan ini dapat merangsang perusahaan modal ventura untuk menyalurkan investasi pada usaha kecil atau menengah. Pembinaan dan pengembangan usaha kecil dari bidang perpajakan khususnya pada pajak penghasilan (PPH) juga diberikan kebebasan pemotongan pajak terhadap penerimaan yang diterimanya berupa bantuan modal, sumbangan dan/atau hibah.

Pada tanggal 5 Maret 1999, pemerintahan transisi B.J. Habibie telah mengesahkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun keberlakuannya ditunda hingga tahun 2000. Secara umum undang-undang di atas mengandung 6 bagian aturan yang terdiri dari tentang perjanjian yang dilarang, kegiatan-kegiatan yang dilarang, posisi dominan

pelaku usaha (pelaku ekonomi), komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), penegakan hukum dan ketentuan peralihan.

Walaupun belum mampu memuaskan semua pihak dan mulai diberlakukan pada tanggal 5 Maret 2000, kehadiran UU No. 5 Tahun 1999 ini menumbuhkan titik terang dalam upaya mewujudkan demokrasi ekonomi di Indonesia, di mana adanya kesempatan atau peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk ikut serta berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang atau jasa secara sehat, efektif dan efisien dalam suatu iklim usahayang kondusif. Jika undang-undang ini ditegakkan dengan konsisten dan konsekuen, kecenderungan terjadinya pemusatan (monopoli dan sejenisnya) kekuatan ekonomi pada seseorang atau sekelompok tertentu dapat ditekan dan dihapuskan. Sehingga pada akhirnya dapat mendorong lajunya pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil pembangunan kepada seluruh rakyat.⁶⁷ Kehadiran UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan indikasi niat baik dari pemerintah. Hanya saja sejauh ini masih memerlukan pembuktian efektifitasnya di lapangan.

7. Distribusi dan Pemasaran Produk

Pemasaran produk dan distribusi termasuk dari salah satu aspek dari manajemen perusahaan. Bagaimana mendistribusikan dan memasarkan produk supaya dapat terserap oleh pasar dan

⁶⁷Tentang hal ini dapat dilihat pada C.F.G. Sunaryati Hartono, *Pembangunan Hukum dan Ekonomi Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Perilaku Bisnis dan Persaingan Usaha Sehat*, Makalah, Bandung, 1999, Bambang Sugiharto, *Anti Monopoli dan Persaingan Sehat (Perspektif Etika)*, Makalah, Bandung, 1999, A.F. Elly Erawaty, *Mengatur Perilaku Dalam Rangka Persaingan Usaha Sehat*, Makalah, Bandung, 1999.

memenuhi selera konsumen. Kalau dulu para konsumen yang mendatangi produsen (pedagang, pengusaha) untuk memperoleh kebutuhan hidupnya, zaman sekarang sudah sangat berubah. Pengusaha tidak bisa lagi berdiam diri menunggu (*manajemen penantian*) di belakang meja dan konsumen datang sendiri. Sekarang pilihan terhadap suatu jenis produk sangat beragam baik merek, produsen, kualitas maupun harganya. Sehingga pengusaha wajib mengubah manajemen pemasaran *gaya duduk* menjadi mengejar dan memburu konsumen (metode jemput bola). Dapat dilakukan dengan promosi langsung, melalui media atau cara-cara lain yang mungkin efektif dilaksanakan. Manajemen demikian inilah yang belum begitu populer dikalangan pengusaha kecil. Distribusi produk kadang macet sementara pemasarannya masih mengandalkan metode *oral promotion* (dari mulut ke mulut), yang terbukti sudah inefisien di zaman komputer ini. Langkah-langkah yang dapat diambil dalam usaha mensiasati persoalan distribusi dan pemasaran ini adalah:

- a. Mengadakan hubungan kemitraan dengan para distributor atau agen-agen penjualan;
- b. Mengembangkan sistem konsinyasi kepada *supermarket*, swalayan dan koperasi. Namun harus ada keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Jangan sampai usaha kecil menjadi pemasok barang saja, sementara keuntungan lebih banyak dinikmati oleh pihak tempat penitipan barang;
- c. Mengembangkan pusat penjualan berbentuk galeri atau *stand* pada pasar tertentu;

d. Ikut serta dalam berbagai parmeran perdagangan dan industri, di dalam dan luar negeri.

Undang-Undang Usaha Kecil menaruh perhatian pada aspek pemasaran dengan mengatur ketentuan pembinaan dan pengembangan pada Bab IV pasal 14 dan pasal 16. Usaha yang dapat dilakukan untuk membantu pemasaran usaha kecil baik pasar dalam negeri maupun luar negeri antara lain dengan cara melaksanakan penelitian dan pengkajian mengenai aspek pemasaran, meningkatkan kemampuan dan menejemen dan teknik pemasaran, menyediakan sarana serta dukungan promosi, uji coba pasar, mengembangkan lembaga pemasaran dan jaringan distribusi.

8. Diversifikasi Usaha

Perluasan (diversifikasi) bagi pengusaha kecil hanya mungkin dapat dilakukan terhadap usaha kecil yang sudah cukup berkembang dan memiliki produktivitas serta daya saing yang memadai. Agar jangan sampai perkembangan usaha kecil mengalami *stagnasi* upaya diversifikasi usaha perlu dipikirkan. Bantuan dan kerjasama dari instansi atau pihak-pihak terkait (Deperindag, Depnaker, Pemda, Depkop PPK dan pengusaha besar) sangat diharapkan sehingga mampu mengembangkan perusahaannya lebih maju dan bila mungkin mencapai golongan usaha menengah.

Perluasan usaha industri kecil diatur dalam PP No. 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri pada Bab I dan II pasal 1-3. Perluasan perusahaan industri adalah penambahan kapasitas produksi melebihi kapasitas produksi yang telah diizinkan semula. Akan tetapi khusus

jenis industri tertentu yang termasuk kelompok industri kecil, perizinan penambahan kapasitas produksi dikecualikan namun wajib didaftarkan saja pada instansi terkait. Pendaftaran tersebut dipersamakan dengan perizinan perluasan. Kewajiban pendaftaran dimaksudkan sebagai inventarisir data yang berkaitan dengan pertumbuhan dan kemajuan yang dicapai oleh usaha kecil.

Salah satunya dapat dilakukan melalui perpanjangan *lini produk*. Upaya ini dimaksudkan untuk mengantisipasi persaingan yang semakin ketat dan tajam karena dengan membanjirnya produk-produk baru sekenis di pasaran. Jika tidak diambil langkah cepat mungkin saja produk yang sudah ada dapat tersingkir (dikalahkan) dengan hadirnya produk baru (merk baru, model baru). Ada beberapa alasan bagi suatu perusahaan dalam merencanakan perpanjangan lini produk, yaitu:⁶⁸

1. Meraih bagian pasar yang tinggi atau pertumbuhan pasar yang pesat;
2. Ingin menempatkan diri sebagai perusahaan lengkap dan unggul. Asumsinya kepuasan konsumen harus terpenuhi demi menjaga loyalitas yang tinggi terhadap produk;
3. Untuk menjaga agar peasing tak sampai memanfaatkan peluang yang dimiliki oleh perusahaan, perlu antisipasi pasar agar posisi lini produk tidak melemah;
4. Kelebihan kapasitas produksi atau memanfaatkan kapasitas yang belum terpakai. Namun hal ini harus melalui pengkajian matang dengan cara mempelajari situasi pasar yang dihadapi.

9. Kemitraan Usaha Saling Menguntungkan

Wujud kemitraan usaha yang selama ini kita kenal adalah istilah *bapak-anak angkat*, usaha bersama dan istilah lainnya. Secara definitif yang dinamakan kemitraan adalah kerjasama usaha antara

⁶⁸Fahrudin Ali Prabowo, *Keputusan Memperpanjang Lini Produk, Tabloid Manajer*, Suplemen HU Republika Senin 15 November 1999.

usaha kecil dengan usaha menengah dan atau besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan⁶⁹.

Kemitraan di negara manapun selalu dilaksanakan antara para pelaku dunia usaha. Di Indonesia pernah dilaksanakan walaupun belum ditetapkan dengan aturan yang jelas dan mengikat. Dalam UU Usaha Kecil kemitraan diatur pada Bab VII pasal 26-32. Hal-hal penting dari ketentuan pasal tersebut adalah:

1. Usaha besar dan menengah diwajibkan melaksanakan hubungan kemitraan dengan usaha kecil baik terhadap usaha kecil yang memiliki keterkaitan usaha maupun tidak sama sekali tetapi lebih diupayakan terhadap usaha yang mempunyai keterkaitan;
2. Kemitraan berisi pembinaan dan pengembangan dalam bidang-bidang produksi, permodalan, SDM, manajemen dan teknologi;
3. Pelaksanaan hubungan kemitraan sebaiknya dilakukan dalam bentuk perjanjian tertulis dan autentik yang mengatur bentuk dan lingkup kegiatan usaha kemitraan, hak dan kewajiban masing-masing pihak, bidang pembinaan dan pengembangan, jangka waktu dan penyelesaian sengketa bilamana terjadi perselisihan;
4. Pelaksanaan hubungan kemitraan yang berhasil, dapat ditindaklanjuti dengan memberikan kesempatan pemilikan saham usaha besar dan menengah oleh usaha kecil sebagai mitra usahanya;

⁶⁹Lihat PP Nomor.44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, pasal 1 angka 1.

5. Dalam proses kemitraan usaha besar dan menengah tidak dibenarkan bagi mereka untuk memiliki atau menguasai (mengkooptasi) usaha kecil sebagai mitra usahanya.

Namun pada pelaksanaan kemitraan di lapangan seringkali timbul perselisihan antara para pihak yang biasanya dipicu oleh pemahaman yang tidak selaras mengenai hak dan kewajiban bagi para pihak yang bermitra. Perselisihan tersebut sebenarnya tidak perlu terjadi karena UU Usaha Kecil Tahun 1995 dan PP No. 44 Tahun 1997 telah memberikan garis-garis besar tentang isi dari perjanjian kemitraan termasuk hak dan kewajiban bagi para pihak.

Usaha besar, usaha menengah dan usaha kecil dalam kemitraan memiliki hak untuk meningkatkan efisiensi usaha, mendapatkan kemudahan untuk melakukan kemitraan, membuat perjanjian kemitraan, membatalkan perjanjian jika salah satu pihak mengingkari isi perjanjian, usaha besar dan usaha menengah memiliki hak untuk mengetahui kinerja usaha kecil sebagai mitra binaannya. Usaha kecil memiliki hak untuk memperoleh pembinaan dan pengembangan usaha besar atau menengah dalam satu atau beberapa aspek mengenai pemasaran, SDM, permodalan, manajemen dan teknologi (pasal 12 PP No. 44 Tahun 1997).

Dalam ketentuan pasal 14 PP Kemitraan diatur kewajiban usaha besar dan menengah terhadap usaha kecil dalam kemitraan. Kewajiban itu adalah memberi informasi peluang kemitraan, memberikan informasi kepada pemerintah mengenai perkembangan pelaksanaan kemitraan, menunjuk penanggung jawab kemitraan, mentaati dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam perjanjian kemitraan, melakukan pembinaan kepada mitra

usaha binaannya dalam satu aspek atau lebih misalnya pemasaran, peningkatan kualitas sumber daya manusia, penguatan permodalan, manajemen dan teknologi.

Sebaliknya usaha kecil sebagai mitra binaan usaha besar atau menengah berkewajiban untuk meningkatkan kemampuan manajemen dan kinerja usahanya secara berkelanjutan sehingga lebih mampu melaksanakan kemitraan, memanfaatkan dengan sebaik-baiknya berbagai bentuk pembinaan dan bantuan yang berikan oleh usaha besar atau usaha menengah.

Setelah dikeluarkannya PP No. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, para pengusaha besar dan menengah tidak bisa lagi mengelak untuk menghindari bermitra dengan usaha kecil dengan alasan belum ada peraturan yang mengaturnya. Kemitraan yang dimaksud oleh PP No. 44 Tahun 1997 adalah khusus tentang kemitraan antara pengusaha besar dan menengah dengan pengusaha kecil, bila kemitraan antara pengusaha besar dengan pengusaha besar atau pengusaha menengah dengan pengusaha menengah saja bukan merupakan obyek dari PP tersebut. Kemitraan jenis terakhir ini hanya memunculkan orientasi keuntungan semata-mata tidak lebih dari itu, tidak ada kerjasama bilamana tidak ada peluang mencapai keuntungan.

Berbeda dengan kemitraan tersebut PP tentang kemitraan memperkenalkan suatu *konsep kemitraan berdimensi solidaritas sosial dan humanisme*. Pengusaha besar dan menengah yang telah banyak memperoleh fasilitas dan kemudahan dari pemerintah diajak untuk ikut serta bersama pemerintah mengangkat usaha kecil agar mampu bangkit, maju dan dapat eksis dalam persaingan bisnis.

Walaupun berdimensi solidaritas sosial dan humanistik tidak berarti salah satu pihak akan mengalami kerugian. Bahkan ditegaskan dalam PP tersebut kemitraan harus mampu memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak.

Dalam kemitraan sikap yang harus dikedepankan adalah saling percaya (*confidence*), saling menghargai, menghormati, keterbukaan (*transfarancy*), komunikatif, keseimbangan kepentingan, kejujuran dan visi kebersamaan. Sikap di atas adalah apa yang dinamakan etika bisnis (*business etics*). Sepatutnya kita belajar dari negara Cina, dimana komunisme merupakan dasar negara mereka, yang justru dalam hal kemitraan antara usaha kecil, menengah dan besar (konglomerat) lebih berhasil daripada Indonesia, yang katanya berdasarkan Pancasila dan komunisme dikutuk dan diharamkan keberadaannya. Salah satu yang patut ditiru dari Cina adalah usaha kecil, usaha menengah dan usaha besar berkembang relatif bersamaan. Usaha besar kelas konglomerat dengan aneka industri besarnya terus dipacu, di sisi lain industri kecil juga tak kalah cepat berkembangnya termasuk dalam hal nilai ekspornya. Contoh keberhasilan Cina mengembangkan kemitraan, misalnya produk dari usaha kecil di Cina seperti *Video Compact Disc* (VCD) dengan berbagai merek ditawarkan dengan harga dibawah Rp. 500.000-.,⁷⁰ Jadi sangat murah namun mampu bersaing dengan produk negara lain yang lebih dahulu maju dibidang industri manufaktur.

Beberapa model kemitraan yang diatur dalam PP No. 44 tahun 1997, yaitu pola inti plasma, sub kontrak, perdagangan umum,

⁷⁰Arif Punto Utomo, *Belajar Dari Negeri Cina*, Artikel pada Harian Umum Republika Tanggal, 4 Oktober 1999.

keagenan dan waralaba (*franchising*). Berikut ini akan diuraikan secara satu demi satu.

a. Pola inti plasma

Pola ini telah dilaksanakan antara usaha besar dan menengah dengan para petani. Petani berada pada posisi plasma sementara usaha besar dan menengah sebagai inti yang melakukan pembinaan dan pengembangan usaha pertanian, yaitu dalam hal :

- Penyediaan dan penyiapan lahan pertanian atau perkebunan yang akan difungsikan;
- Penyediaan sarana produksi;
- Pemberian bimbingan teknis, manajemen usaha dan produksi;
- Perolehan dan pemberian bantuan lain yang diperlukan bagi efisiensi dan produktivitas usaha.

Dibidang agribisnis, pada usaha perkebunan misalnya dengan pola perkebunan inti rakyat (PIR) atau PIR Transmigrasi atau perikanan kelautan (tambak). Komoditi yang ditanam adalah kelapa sawit, kakau, teh, kopi, padi dan komoditi perikanan misalnya udang windu, bandeng dan sebagainya. Seperti yang dilaksanakan oleh PT. Benih Inti Subur Intani (PT. BISI) dengan petani di Kediri Jawa Timur, PT. Agromuko di Bengkulu Utara dan masih banyak lagi yang tersebar di seluruh Indonesia. Namun demikian tidak semua kemitraan inti plasma berlangsung dengan sukses, salah satu contoh adalah perselisihan yang terjadi di Lampung antara petani plasma dengan PT. Dipasena Citra Darmaja (PT.DCD) yang bergerak pada usaha pembudidayaan udang windu. Perselisihan tersebut berawal dari pelaksanaan isi perjanjian kemitraan. Akibatnya produktivitas

petambak plasma cenderung menurun dari tahun 1995 sampai akhir Agustus 1999. Pada 1995 produksi mencapai 16.146.306 ton per-tahun setelah itu terus merosot walaupun jumlah tambaknya bertambah.⁷¹ Oleh karena itu pada awal pembuatan perjanjian kemitraan harus ditegaskan secara jelas dan transparan mengenai apa dan hak kewajiban dari pengusaha inti dan petani plasma secara tertulis dan diawasi oleh lembaga yang berkompeten. Beberapa permasalahan yang kerap kali dihadapi dilapangan, antara lain adalah:

- Karena yang bermitra adalah perusahaan besar atau menengah dengan kelompok petani dalam kelompok atau organisasi atau koperasi yang belum solid, sehingga belum mampu mewakili aspirasi dan kepentingan anggotanya.
- Petani belum memahami hak dan kewajibannya dengan baik, sementara perusahaan mitra sebagai inti juga belum sepenuhnya memberikan perhatian dalam memenuhi fungsi dan kewajibannya sebagaimana yang diharapkan.
- Belum adanya kontrak kemitraan yang benar-benar menjamin hak dan kewajiban antara para pihak dalam mengusahakan komoditi yang dimitrakan.⁷²

Masih kurangnya pengawasan dan pembinaan dari pemerintah sehingga pengusaha inti yang memiliki posisi lebih kuat sering memaksakan keinginannya dan terkadang menimbulkan kerugian pada plasma, berlarut-larutnya pemaksaan (eksploitasi) tersebut memicu kemarahan petani dan pecahlah pertikaian antara inti dengan plasmanya. Akibatnya kemitraan gagal serta menimbulkan kerugian pada kedua belah pihak.

b. Pola sub kontrak

Kemitraan model ini terjadi pada usaha produksi barang dan atau jasa. Bila dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten, sangat

⁷¹Harian Umum Republika, Jum'at 28 Oktober 1999.

⁷²Muhammad Jafar Hafsah, Op. Cit. Hal-70

cocok dikembangkan terhadap usaha industri manufaktur, baik dari segi komponen, bahan baku, pembimbingan teknis maupun dalam penentuan harga dari produk. Dalam pola sub kontrak usaha besar atau menengah diharapkan memberikan bantuan kepada usaha kecil, berupa:

- Kesempatan untuk mengerjakan sebagian produksi dan atau komponen;
- Kesempatan yang seluas-luasnya kepada usaha kecil dalam memperoleh bahan baku yang diproduksinya secara berkesinambungan dengan jumlah dan dengan harga yang wajar;
- Memberikan bimbingan teknis produksi atau manajemen;
- Melakukan proses perolehan, penguasaan dan peningkatan teknologi yang diperlukan;
- Pembiayaan usaha.

Dalam prakteknya yang muncul kepermukaan justru adanya saling curiga antara si besar dan si kecil, khawatir dengan kemitraan akan membuka peluang untuk dikooptasi oleh si besar. Hal ini didasarkan fakta adanya bapak angkat yang memakan anak angkatnya sendiri. Sebaliknya si besarpun curiga, jangan-jangan bantuan permodalan yang diberikannya tidak digunakan untuk mengembangkan bisnisnya tetapi untuk tujuan konsumtif.

c. Pola perdagangan umum

Garis besar dari pola perdagangan umum sebagaimana menurut PP No. 44 Tahun 1997, kemitraan antara usaha besar atau menengah dapat berlangsung dalam bentuk kerjasama dalam bidang

pemasaranm penyediaan lokasi usaha atau penerimaan pasokan produk dari usaha kecil mitranya dalam rangka memenuhi kebutuhan barang dan jasa, komponen, bahan baku yang diperlukan oleh pengusaha besar atau menengah. Pola ini banyak diterapkan oleh toko-toko swalayan besar yang menerima pasokan barang-barang dari usaha kecil misalnya buah-buahan, kerajinan tangan, garmen dan lain-lain. Sistem yang digunakan bisa konsinyasi (penitipan dengan pembayaran kemudian) atau pembelian langsung di sentra produksi usaha kecil. Menurut ketentuan PP No. 44 Tahun 1997, pembayaran terhadap usaha kecil harus dilakukan secara tunai. Namun dalam kenyataannya sering dengan sistem pembayaran kemudian. Sistem ini bisa merugikan usaha kecil karena sirkulasi keuangannya menjadi tidak lancar dan dapat mengganggu proses produksi.

d. Pola keagenan

Pola ini ditujukan dalam bidang pemasaran produk barang atau jasa yang dihasilkan oleh usaha besar atau menengah kepada konsumen dengan melalui keikutsertaan usaha kecil sebagai agennya. Pengusaha kecil dalam hal ini memperoleh *fee* tertentu dari hasil penjualannya sesuai dengan kesepakatan bersama.

Usaha kecil sebagai agen merupakan ujung tombak pemasaran dari usaha besar atau menengah. Artinya usaha kecil bersentuhan langsung dengan calon konsumen. Oleh sebab itu aspek manajemen pemasaran adalah hal penting yang harus dikuasai oleh agen. Usaha besar atau menengah berkewajiban memberikan keterampilan itu dengan cara peningkatan profesionalisme agen melalui pelatihan-

pelatihan. Semakin tinggi teknik penjualan maka akan semakin banyak pula produk yang akan terjual dan keuntungannya bukan hanya dinikmati oleh agen tetapi juga oleh usaha besar atau menengah.

Walaupun demikian ada juga sisi negatif yang mungkin terjadi, di mana usaha besar sebagai pihak yang lebih kuat memberikan beban atau target tertentu yang harus dicapai. Di satu sisi memang dapat dibenarkan demi kesuksesan pemasaran dan memacu semangat agen, namun di sisi lain merupakan eksploitasi terhadap usaha kecil dan ini tidak sepatutnya serta melanggar etika bisnis.

e. Pola waralaba (franchise);

Istilah *waralaba* atau *franchise* sebelumnya tidak dikenal dalam kepustakaan hukum Indonesia. Hal ini dapat dimaklumi oleh karena lembaga *franchise* memang tidak ada dalam budaya atau tradisi bisnis masyarakat Indonesia. Masuknya *franchise* ke dalam tata budaya hukum dan bisnis di Indonesia, lebih dikarenakan sebagai pengaruh globalisasi dalam berbagai bidang⁷³. Waralaba ialah merupakan pola hubungan kemitraan antara kelompok mitra usaha dengan perusahaan mitra usaha yang memberikan hak lisensi, merek dagang, saluran distribusi perusahaannya kepada kelompok mitra usaha sebagai penerima waralaba dengan bantuan manajemen.

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1997 pasal 1 angka (1), memberikan definisi, waralaba adalah perikatan di mana salah satu

⁷³Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1997, hal-331.

pihak yang diberikan hak untuk memanfaatkan dan/atau menggunakan hak atas kekayaan intelektual atau penemuan atau ciri khas usaha yang dimiliki pihak lain dengan suatu imbalan berdasarkan persyaratan yang ditetapkan oleh pihak lain tersebut, dalam rangka penyediaan dan/atau penjualan barang dan/atau jasa.⁷⁴

Dari uraian di atas, penulis berpendapat bahwa franchise atau waralaba adalah suatu perjanjian kerjasama bisnis antara perusahaan pemilik produk dengan perusahaan atau perorangan lainnya untuk memasarkan produk tersebut dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan menyangkut merek, desain, penampilan produk, interior dan model pelayanan serta hal ihwal yang menyatu dengan produk tersebut sesuai dengan aslinya, yang mana franchisor memperoleh imbalan (*fee*) tertentu dari *franchisee* dengan kewajiban memberikan pembinaan (*suvervisi*) kepada *franchisee*.

Kemitraan dengan pola waralaba sangat berkaitan dengan aspek hak atas kekayaan intelektual (HAKI). Ada hak atas merek, paten, desain industri, lisensi dan model pelayanan. Pada masa sekarang bisnis waralaba masih didominasi oleh waralaba asing, sebut saja misalnya *Mcdonald*, *Kentucky*, *Dunkin' Donuts*, *Coca Cola*, sementara waralaba lokal belum tumbuh dan belum berkembang, mungkin karena tidak dikelola dengan profesional. Untuk masa

⁷⁴Muhammad Jafar Hafsah, Op. Cit. Hal-77-78. Dalam praktek di Indonesia, setidaknya dapat digolongkan dalam 2 (dua) pola franchise, yaitu (1) *partial franchise*, yaitu suatu sistem franchise yang tidak menerapkan secara utuh format bisnis franchisor, dan hanya terbatas pada aspek tertentu dari keseluruhan sistem bisnis franchisor, (2) *franchise utuh (format business)*, yaitu pola franchise yang memproduksi dan sekaligus memasarkannya sesuai dengan sistem bisnis franchisornya. Franchisee diberikan lisensi untuk melakukan kegiatan usaha dengan mengikuti sistem paket bisnis meliputi keseluruhan hal ihwal bisnis franchisor. Dalam melakukan kegiatan usahanya franchisee terlihat tidak memiliki perbedaan dengan franchisor, baik dari segi produk, merek, interior, pelayanan, merek dagang dan segala perniknya. Franchisor memberikan pembinaan menyeluruh, mulai dari produksi sampai pemasaran produk. Mengenai hal ini dapat dilihat pada Martin Mendelsohn, *Franchising, Petunjuk Praktis Bagi Franchisor dan Franchisee*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1993

datang harusnya waralaba lokal dijadikan *filter* bagi masuknya *franchise* (waralaba) asing di Indonesia. Kita punya soto, coto makasar, sate madura, sate padang, bakso dan lainnya. Kenapa kita tidak mencoba menciptakan *franchise* khas Indonesia seperti yang dilakukan oleh *es teler 88* yang terbukti cukup sukses diberbagai daerah.

10. Akses Terhadap Informasi

Pada abad komputer dan kecanggihan teknologi informasi membuat manusia semakin cepat dan efektif dalam mencari dan menemukan kebutuhan hidupnya. Manusia tidak perlu lagi harus bersusah payah berbelanja ke *super market* atau pasar tradisional, cukup dari rumahnya melalui telepon atau internet dapat langsung membeli kebutuhannya. Dalam mencari informasi mengenai barang dan jasa orang tidak perlu lagi datang ke pasar atau toko cukup melalui iklan surat khabar, media televisi atau mengakses komputer.

Kebanyakan pelaku bisnis nasional belum memiliki teknologi demikian, apalagi usaha kecil. Sehingga disamping terbelit masalah klasik, usaha kecil juga miskin akan informasi bisnis terkini dan terakurat. Dukungan informasi dewasa ini merupakan salah satu aspek yang cukup signifikan dalam memajukan usaha. Oleh karena itu perlu diupayakan agar usaha kecil dapat mengakses berbagai macam informasi, seperti data-data mengenai harga bahan baku, harga suplai dari jenis produk penting, jenis-jenis produk yang diminati oleh konsumen, pangsa pasar baru, ekspor maupun impor, kebijaksanaan dari asosiasi bisnis dan kebijaksanaan baru yang dikeluarkan pemerintah serta informasi lainnya.

Penyediaan informasi bagi usaha kecil dapat disponsori oleh pemerintah melalui Departemen perdagangan dan Perindustrian, Departemen Koperasi dan PPK, dari kalangan dunia usaha dapat dilakukan oleh asosiasi bisnis seperti Kadin/Kadinda atau LSM yang ruang geraknya berada pada pemberdayaan usaha kecil, koperasi dan ekonomi kerakyatan. Dari informasi yang sifatnya sangat sederhana sampai informasi komplit yang dimengerti oleh usaha kecil. Misalnya dalam bentuk lembaran berkala atau buku-buku kecil.

Mengenai kebutuhan informasi bagi usaha kecil telah disinggung pada Bab IV pasal 10 UU Usaha Kecil. Pemerintah dalam menumbuhkan iklim usaha yang kondusif dalam aspek informasi dapat melakukan penetapan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk membentuk dan memanfaatkan bank data dan jaringan informasi bisnis terpadu (JISP), mengadakan dan menyebarkan informasi mengenai pasar, teknologi, desain dan mutu produk dan pelayanan.

11. Sarana dan Prasarana Pendukung

Pengadaan prasarana pendukung pada pengembangan usaha kecil merupakan tugas dari pemerintah, baik ditingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Pengadaan prasarana umum bagi kepentingan usaha kecil yang dimaksud disini adalah penyediaan prasarana yang cukup memadai untuk mendukung gerakan pengembangan usaha kecil. Prasarana itu dapat berbentuk penyediaan lahan usaha (misalnya lokasi warung tenda, rumah toko (ruko) yang terjangkau oleh UK), pemberian keringanan pajak/tarif, penyediaan informasi bisnis terbaru pembangunan atau perbaikan prasarana transportasi,

telekomunikasi, listrik, air bersih dan prasarana lainnya. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada pasal 9 dan penjelasan UU Usaha Kecil tahun 1995.

12. Perlindungan Hukum Bagi Usaha Kecil

Secara konseptual dan tertuang dalam UUD 1945, bahwa setiap warga negara adalah sama kedudukannya dihadapan hukum. Hukum tidak membedakan status sosial, jabatan atau kedudukan, berharta atau tidak punya. Dalam dunia bisnis pun beberapa peraturan undang-undang menegaskan bahwa semua pelaku bisnis berhak untuk dapat berusaha semampunya dan mendapatkan keuntungan dari perusahaannya.

Namun beberapa pihak meragukan konsepsi tersebut. Terlalu banyak kenyataan bisnis yang tidak memberikan kesamaan dihadapan hukum, perlakuan yang tidak adil dan pilih kasih, monopoli, merebaknya kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), munculnya pengusaha instan dan semakin tidak berdayanya usaha kecil kerakyatan. Hasil dari pengingkaran aturan hukum tersebut di dalam ekonomi nasional adalah semakin melebar dan dalam jurang kesenjangan ekonomi antara kelompok yang dianak-emaskan dengan masyarakat kebanyakan. Kejadian selanjutnya ialah muncul kecemburuan sosial dan pertikaian seperti yang terlihat selama ini.

Hukum dalam dunia bisnis semestinya berpihak pada yang lemah, hukum dalam hal ini tidak boleh netral karena posisi dan kondisi yang ada pada si-lemah (usaha kecil) tidak sejajar atau sebanding dengan usaha besar dan menengah, maka ia harus dilindungi. Perlindungan

hukum dapat diwujudkan dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijaksanaan (*policy*) tertentu oleh pemerintah.

13. Usaha Kecil Rentan Terhadap Pelanggaran HAKI

Bila kita melihat-lihat berbagai produk yang dijual di pasar tradisional maupun modern, sering kita jumpai berbagai macam merek produk terkenal seperti sapu tangan, pakaian, sepatu, ikat pinggang dan lainnya. Ada yang bermerek *Giani Versace*, *Levi's*, *Arrow*, *Lea*, *Nike* dan sebagainya. Padahal semua itu bukan produk sesungguhnya dari pemilik merek-merek tersebut. Produk tersebut umumnya adalah hasil dari produksi usaha kecil Indonesia. Mereka mungkin tidak mengerti atau pura-pura tidak tahu bahwa apa yang mereka lakukan adalah pelanggaran terhadap hak atas kekayaan intelektual dan itu adalah kejahatan. Semua merek tersebut ada yang pemiliknya secara hukum dan tidak dibenarkan ditiru oleh pihak lain dimanapun kecuali telah mendapatkan izin (lisensi) pemilik aslinya.

Indonesia sudah meratifikasi kesepakatan WTO melalui UU No. 7 Tahun 1994 yang salah satu dewan khusus didalamnya ialah TRIPs (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) yang secara khusus menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan HAKI. Sejalan dengan itu kita juga sudah memiliki UU No. 6 tahun 1982 sebagaimana diubah dengan UU No. 7 tahun 1987 dan terakhir diubah dengan UU No. 12 tahun 1997 tentang hak cipta, UU No. 6 tahun 1989 sebagaimana diubah dengan UU No. 13 tahun 1997 tentang paten dan UU No. 19 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan UU No. 14 tahun 1997 tentang merek.

Budaya meniru produk orang lain sudah sangat memasyarakat di kalangan usaha kecil di Indonesia. Hal ini sangat merugikan pemilik aslinya juga konsumen termasuk bagi usaha kecil sendiri. Usaha kecil telah terbiasa meniru sehingga tidak ada motivasi dan kreativitas untuk menciptakan model produk baru atau merek-merek baru. Sudah tiba masanya sosialisasi masalah HAKI dilakukan kepada usaha kecil. Sudah habis masanya usaha kecil dimanja dengan kekeluasaan melanggar undang-undang HAKI. Kreatifitas dan daya inovasi harus mulai ditanamkan termasuk rasa kebanggaan terhadap hasil karya sendiri. Karena sebenarnya produk usaha kecil tersebut tidak kalah berkualitas jika dibanding dengan produk luar negeri.

14. Industri Kecil Ramah Lingkungan

Pembinaan dan pengembangan usaha kecil dan industri rumah tangga harus sejalan dengan kebijakan pembangunan nasional berkelanjutan (*sustainable development*), di mana salah satu aspeknya adalah memelihara dan melestarikan lingkungan hidup. Pembangunan berkelanjutan ini penting agar jangan sampai pembangunan yang dilaksanakan hanya berguna saat ini saja namun diharapkan dapat memberikan manfaat sampai pada generasi berikut dan seterusnya. Namun tidak jarang penggunaan teknologi modern disamping memberikan manfaat dan nilai tambah sehingga proses produksi berlangsung secara efektif efisien dan bermutu tetapi kadang kadang juga diringi ancaman atau dampak negatif terhadap keberadaan lingkungan sekitarnya. Pemakaian teknologi modern tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan sekitar, pada suatu saat nanti justru akan berbalik menghancurkan masyarakat dan

pembangunan yang telah dilaksanakan. Sumber daya alam terkuras habis, tanah, udara, sungai, danau dan laut tercemar dan rusak adalah harga mahal yang harus dibayar oleh bangsa kita. Oleh sebab itu harus ada kepekaan dalam memilih dan menentukan jenis teknologi yang akan digunakan dalam proses produksi, tidak hanya bagi usaha kecil dan rumah tangga saja, namun demikian pula terhadap usaha besar dan menengah.

Penanaman pemahaman arti penting pembangunan berkelanjutan dan kelestarian lingkungan hidup harus diberikan pada usaha kecil dan industri rumah tangga seperti pengolahan limbah, pembuangan sampah, sejalan dengan pembinaan dan pengembangan aspek-aspek lainnya. Para pengusaha tidak usah takut akan kehilangan keuntungan sebagai akibat membengkaknya pengeluaran biaya untuk penanganan lingkungan hidup. Undang-undang perpajakan No. 10 Tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan (PPH) telah memberi insentif berupa pengurangan pajak terhadap berbagai kegiatan perusahaan dalam rangka pelestarian ekosistem, sumber daya alam, lingkungan hidup dan/atau pembentukan atau pemupukan cadangan untuk biaya reklamasi.

BAB III

KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH

TENTANG PEMBERDAYAAN USAHA KECIL

A. Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan Pemerintah

Perkembangan dan perubahan peradaban manusia sebagai akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi berlangsung dengan sangat cepat dan memunculkan fenomena-fenomena baru. Hukum telah hidup dalam suasana multi kompleks dan saling mempengaruhi antara aspek kehidupan. Implikasinya, hukum tidak dapat dipahami sebagai sistem peraturan yang logis, konsisten dan sesuatu yang otonom semata, karena telah dipengaruhi oleh aspek-aspek di luar hukum, seperti ekonomi, politik dan budaya. Peran hukum semakin dituntut untuk dapat mengakomodir dan adaptif terhadap situasi yang berkembang, baik situasi positif maupun negatif. Perkembangan masyarakat yang memiliki struktur sosial kompleks serta pembidangan kehidupan yang semakin maju dan berkembang, menghendaki pengaturan hukum harus mampu mengikuti perkembangan tersebut. Hampir setiap aspek kehidupan sekarang ini dijumpai pengaturan hukum melalui penormaan terhadap tingkah laku manusia. Hukum dapat ditelusuri dalam semua bidang kehidupan manusia. Hukum semakin memegang peranan sebagai kerangka kehidupan sosial masyarakat modern.⁷⁵

Peristiwa yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak selalu berlangsung secara alamiah tetapi dapat juga terjadi tidak alamiah, dipengaruhi atau disebabkan oleh perbuatan dan aktivitas yang

⁷⁵Esmi Warasih Pujirahayu, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, FH Undip Semarang, 1984.

dilakukan oleh institusi negara melalui aparat pemerintah (birokrasi). Perkembangan yang lebih menonjol adalah peristiwa yang terjadi karena disebabkan oleh adanya berbagai kebijaksanaan negara (*public policy*) yang memiliki tujuan tertentu. Terlihat misalnya pada pembangunan ekonomi, sosial, politik, hukum, pelayanan publik, pertanian dan bidang-bidang lainnya. Keterlibatan hukum dalam penataan kehidupan sosial terjadi pada setiap masyarakat, baik yang sedang berkembang atau yang sudah maju. Hukum merupakan kebutuhan vital untuk menyelenggarakan pemerintahan, terutama dalam hal pengalokasian kekuasaan, pengaturan hak, kewajiban dan kewenangan, distribusi sumber daya kepada masyarakat, pelaksanaan dan pengamanan pembangunan, penciptaan ketertiban dan keamanan serta perlindungan kepada setiap anggota masyarakat.

Efektifnya suatu pemerintahan negara tidak terlepas dari tersedianya aturan hukum dan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Oleh sebab itu hukum dapat digunakan dalam fungsi perencanaan dan penanggulangan berbagai persoalan berbangsa dan bernegara. Ada 4 (empat) alasan untuk memanfaatkan hukum dalam proses tersebut, yaitu hukum merupakan bentuk pengaturan kehidupan manusia yang paling tua dan diyakini paling modern dan representatif, hukum sebagai konsekuensi terhadap pengaturan dan perubahan-perubahan yang hendak dilakukan atau yang terjadi dalam masyarakat; hukum berfungsi sebagai pemberi kepastian, pengaman, pelindung dan penyeimbang yang bersifat adaptif fleksibel dan prediktif yang terlihat pada potensi dimensi fungsi hukum yaitu preventif dan represif, dan hukum diyakini untuk mengemban misi sebagai sarana perubahan sosial atau sarana pembangunan. Maka tidak salah apabila kekuasaan memanfaatkan

hukum sebagai instrumen pengefektifan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Persoalannya adalah jangan sampai pemanfaatan tersebut berpotensi menunggangi hukum dan memposisikan hukum di bawah "*telapak sepatu lars*" kekuasaan.⁷⁶ Pada kajian ini hukum harus terlebih dahulu diletakan pada posisi yang tepat sebelum terjadi pemanfaatan hukum oleh kekuasaan, yaitu hukum harus berada di atas kekuasaan (konsepsi *rule of law-rechtstaat* bukan *machtstaat*).

Fungsi sosial hukum yang banyak disorot dewasa ini, yaitu hukum sebagai instrumen kebijaksanaan publik dalam mengarahkan perubahan sosial. Hukum dapat digunakan sebagai instrumen yang dipakai secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Hanya dalam menilai proses pencapaian tujuan tersebut, tidak boleh berpikir seperti ilmu alam. Prosesnya akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai. Dalam keadaan demikian, hukum bisa digolongkan sebagai faktor penggerak mula, yaitu yang memberikan dorongan pertama secara sistematis.⁷⁷ Kenyataan yang diuraikan di atas menegaskan semakin pentingnya penggunaan hukum sebagai sarana mewujudkan kebijaksanaan pemerintah sekaligus memperlihatkan pertautan erat antara hukum dan kebijaksanaan pemerintah.

Kebijaksanaan pemerintah sangat luas ruang lingkupnya, sehingga apapun pilihan yang akan dilakukan oleh pemerintah dan tidak dilaksanakan pemerintah termasuk sebagai kebijaksanaan pemerintah

⁷⁶Penggunaan hukum sebagai alat dalam pengefektifan kebijaksanaan pemerintah bukan dalam arti sewenang-wenang melainkan hukum difungsikan untuk terwujudnya nilai-nilai dasar yang terkandung dalam cita-cita berbangsa dan bernegara (sesuai konstitusi negara). Nilai-nilai tersebut harus tercermin dan terintegrasi dalam praktek pemanfaatan hukum sebagai instrumen. Dengan demikian hukum diharapkan mampu memberikan arah yang tepat dalam proses penyelenggaraan kehidupan bernegara.

⁷⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1996, hal-209.

*(public policy is whatever governments choose to do or no to do).*⁷⁸ Hal ini sangat penting untuk mengatasi keadaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, karena masyarakat tidak hanya menilai apa yang dilaksanakan oleh pemerintah saja tetapi juga apa yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah. Bayangkan bagaimana kalau pemerintah mendiamkan terjadinya wabah penyakit menular, meningkatnya tindak kejahatan seperti perkosaan, penculikan perampokan dan sebagainya, atau penimbunan barang oleh pedagang sehingga membuat harga menjadi naik. Jadi kebijaksanaan pemerintah dapat menciptakan situasi dan dapat pula diciptakan oleh situasi.⁷⁹

Kebijaksanaan pemerintah diartikan sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan itu.⁸⁰ Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijaksanaan memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya. Setiap masyarakat mempunyai keinginan dan cita-cita bersama yang ingin diwujudkan secara bersama-sama, untuk itu perlu diwujudkan dalam rencana yang mengikat dalam bentuk kebijaksanaan oleh pihak berwenang, yaitu pemerintah. Tindakan pemerintah yang akan dilaksanakan, dirumuskan dengan penuh kesadaran dan tersistematisasi melalui cara-cara dan instrumen yang sah, tidak melanggar atau melawan hukum (*legal, legitimate*) dengan tujuan politik yang jelas.⁸¹ Ketika hukum digunakan sebagai instrumen kebijaksanaan pemerintah maka akan sulit membedakan secara tegas antara hukum dan kebijaksanaan pemerintah, karena keduanya telah

⁷⁸Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, NJ, 1978, hal-3.

⁷⁹Inu Kencana Syafii, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hal-74.

⁸⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal 26-28.

⁸¹Mengenai hal ini dapat ditelusuri pada, S. Prajudi Atmosudirdjo, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal-153.

melebur dan menjadi satu kesatuan. Bahkan dapat dikatakan hukum itu sendiri adalah kebijaksanaan pemerintah, misalnya Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 tentang pembinaan usaha kecil, PP itu sendiri adalah hukum namun sekaligus juga merupakan kebijaksanaan pemerintah. Khusus dalam tulisan ini, yang dimaksud dengan kebijaksanaan pemerintah adalah segala keputusan atau tindakan-tindakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku dan diimplementasikan dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil.

Negara (pemerintah) sebagai organisasi yang paling berkompeten menata kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara dalam pembangunan ekonomi harus mampu memposisikan dirinya sebagai koordinator dan menciptakan aturan main (*rule of the game*) agar tidak terjadi kesewenangan ekonomi dari pengusaha besar dan menengah terhadap keberadaan usaha kecil dan rumah tangga. Negara harus menjadi pembela bagi golongan lemah dan berusaha mengangkatnya agar mampu bertahan dan berkembang menuju keadaan yang lebih baik. Bahkan jika mungkin ikut berkompetisi secara *fair* dalam percaturan bisnis nasional dan internasional. Kehadiran kelompok pengusaha besar jangan sampai mematikan usaha kecil. Justru perekonomian akan semakin kuat bilamana ada kesalingterkaitan erat antara seluruh pelaku dunia usaha.

Apapun kebijaksanaan yang ingin dilakukan oleh pemerintah seyogyanya harus didasarkan pada nilai filosofis yaitu Pancasila dan aturan yuridis yang jelas dan tepat, dengan demikian ada justifikasi konstitusional sehingga implementasiya diharapkan dapat didukung oleh seluruh komponen bangsa baik aparaturnegara, pengusaha, lembaga

swadaya masyarakat (LSM) dan masyarakat secara luas. Peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil di Indonesia, antara lain adalah Undang-Undang Dasar 1945, TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004, Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat, serta Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menyatakan *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*. Pada prinsipnya setiap WNI tanpa mempedulikan keturunan pribumi maupun non pribumi diberikan kesempatan sama yang seluas-luasnya untuk dapat bekerja, berusaha dan mencapai penghidupan yang layak secara lahir dan batin. Kesempatan yang luas tersebut dalam upaya mengangkat harkat dan martabat warga negara sebagai manusia dan kemanusiaannya, tetapi tidak dibenarkan melanggar prinsip kemanusiaan (HAM) orang lain. Pasal 33, menyatakan: (1) *perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan*, (2) *cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*, (3) *bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Bila disimak redaksional pasal 33 di atas, terasa sekali dimensi ekonomi kerakyatan di dalamnya. Pembangunan perekonomian nasional yang didasarkan pada asas kekeluargaan, merupakan pertanda bahwa

segala sesuatu mengenai pembangunan ekonomi tidak boleh hanya ditujukan pada beberapa kelompok orang saja, namun sebagai suatu keluarga besar hasil pembangunan tersebut harus juga dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia.⁸²

Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi diupayakan melalui cara mengembangkan sistem ekonomi yang berorientasi kerakyatan. GBHN tahun 1999 mencantumkan cita-cita sistem ekonomi kerakyatan sebagai arah kebijaksanaan pembangunan perekonomian nasional yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Cita-cita tersebut ditegaskan secara lebih terperinci dalam Bab IV GBHN tahun 1999, yang antara lain berbunyi sebagai berikut:

1. Dalam bidang hukum ekonomi akan dibangun dan dikembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian nasional dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional. Peraturan yang akan diadakan akan memberikan rambu-rambu yang tegas dan mencerminkan keadilan hukum dan keadilan ekonomi. Sehingga peluang penyalahgunaan kegiatan ekonomi dapat ditekan seminimal mungkin.
2. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan nasional, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.
3. Mengembangkan persaingan yang sehat dan adil serta menghindari terjadinya struktur pasar monopolistik dan berbagai struktur pasar yang distortif yang akan merugikan masyarakat.

⁸²Mengenai hal ini dapat disimak dalam Moh. Hatta, *Demokrasi Kita Bebas Aktif dan Ekonomi Masa Depan*, UI Press, Jakarta, 1992.

4. Mengoptimalkan peranan pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar, melalui regulasi, pelayanan publik, subsidi dan insentif, yang dilakukan secara transparan dan diatur dengan undang-undang.
5. Pemerintah mengupayakan kehidupan yang layak bagi kehidupan masyarakat melalui program pemerintah untuk menumbuh-kembangkan usaha dan kreatifitas masyarakat secara efektif dan efisien.
6. Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menumbuhkan keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai kompetensi produk unggulan setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil dan kerajinan rakyat.
7. Mengelola kebijakan makro dan mikro ekonomi secara terkoordinasi dan sinergis guna menentukan tingkat suku bunga wajar, tingkat inflasi terkendali, tingkat kurs rupiah yang stabil dan realistis, menyediakan kebutuhan pokok terutama perumahan dan pangan rakyat, menyediakan fasilitas publik yang memadai dan harga terjangkau serta memperlancar perizinan yang transparan, mudah, murah dan cepat.
8. Mengembangkan kebijakan industri, perdagangan dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah di Indonesia melalui keunggulan kompetitif terutama yang berbasis keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan cara menghapuskan segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatannya.
9. Memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Bantuan fasilitas dari negara diberikan secara selektif terutama dalam bentuk perlindungan dari persaingan yang tidak sehat, pendidikan dan pelatihan, informasi bisnis dan teknologi, permodalan dan lokasi usaha.
10. Mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta dan badan usaha milik negara (BUMN), serta antara usaha besar, menengah dan usaha kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional.
11. Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi (teknologi yang dihasilkan bangsa sendiri) dalam dunia usaha terutama usaha kecil, menengah dan koperasi guna meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumber daya lokal.

Pembinaan usaha kecil selama ini terkesan tidak teratur (kurang tersistematisasi) dan kurang koordinasi (mis-koordinasi) antara pihak-pihak yang menangani usaha kecil baik institusi pemerintah, swasta

(asosiasi pengusaha maupun LSM). Masing-masing melangkah sendiri sesuai dengan kebijaksanaan dari institusinya tanpa ada keinginan untuk menseelaraskan program-programnya. Dari sisi pendefinisian usaha kecil saja sudah berbeda-beda sehingga mengakibatkan ketidakjelasan makna siapakah yang sesungguhnya bisa digolongkan sebagai usaha kecil dan berhak mendapatkan pembinaan dan fasilitas tertentu dalam berusaha. Selain itu juga mengenai sasaran apa saja yang paling signifikan untuk segera dituntaskan masih berbeda-beda. Salah satu faktor penyebabnya adalah oleh karena selama ini belum ada undang-undang yang khusus mengatur tentang usaha kecil dan mekanisme standar yang digunakan dalam proses pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. Oleh sebab itu pemerintah berupaya membuat suatu pedoman yang jelas baik dari sisi hukum, program maupun model-model pembinaan dan pengembangan, dengan mengundangkan Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil. Para pihak yang berkepentingan dengan usaha kecil diharapkan memiliki acuan yang jelas dan sama sehingga lebih lanjut akan mendorong terjadinya kesalingterkaitan dan kesepadan (*link and macht*) program pembinaan. Dalam pembangunan nasional, usaha kecil sebagai bagian integral dari dunia usaha yang merupakan kegiatan ekonomi rakyat mempunyai kedudukan, potensi dan peran strategis guna mewujudkan struktur perekonomian nasional sehingga makin berimbang, adil dan sesuai dengan prinsip demokrasi ekonomi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka usaha kecil perlu diberdayakan dalam memanfaatkan peluang usaha dan untuk menjawab tantangan perkembangan ekonomi di masa datang.

Kehadiran undang-undang usaha kecil memberikan dampak yang sangat penting bagi keberadaan usaha kecil tersebut. Eksistensinya diakui secara formal (yuridis) sebagai salah satu subyek pembangunan ekonomi dan bukan semata-mata sebagai obyek pembangunan. Konsekuensinya dalam proses pemberdayaan sedapat mungkin harus meninggalkan metode atau pendekatan yang bersifat sentralistik, proyek dan *top down* tetapi lebih mengarah pada metode atau pendekatan pembinaan yang bersifat partisipatif. Artinya usaha kecil jangan lagi diposisikan sebagai *anak kecil* yang selalu harus dituntun dan bila makan harus disuapi, melainkan usaha kecil dilibatkan secara langsung, dituntut keikutsertaan dan kesadarannya dalam membangun diri sendiri bersama pemerintah, dunia usaha (swasta) dan lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Lembaga yang tidak terpisahkan dari sistem ekonomi Indonesia dan memiliki relevansi yang cukup kuat dengan usaha kecil adalah koperasi. Koperasi yang diproyeksikan sebagai soko guru perekonomian nasional, pada umumnya bergerak dikalangan usaha kecil dan kerakyatan diharapkan mampu berperan aktif dan menjadi sandaran untuk mempertinggi kualitas kehidupan perekonomian masyarakat. Apabila ketiga sektor ekonomi (negara/pemerintah, swasta dan koperasi) bisa saling mendukung dan memperkuat, maka tidak ada kesangsian lagi bahwa sektor negara (pemerintah) memang terutama mengemban misi menjaga stabilitas, sektor swasta pada dasarnya merupakan pemupuk modal masyarakat guna pertumbuhan ekonomi bangsa dan sektor koperasi adalah merupakan sektor ekonomi yang menjadi wahana pemerataan baik melalui kegiatan-kegiatan bersama maupun secara langsung melalui pembagian hasil-hasil kegiatan. Tujuan didirikannya

koperasi menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi adalah untuk memajukan kesejahteraan anggotanya dan masyarakat pada umumnya serta ikut andil membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Demokrasi ekonomi menghendaki adanya perlakuan dan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara agar dapat berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan jasa dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien, yang pada akhirnya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya proses perekonomian yang wajar dan berkeadilan sosial. Kehadiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat menjadi jawaban untuk mewujudkan tatanan ekonomi nasional yang demokratis.

Asas yang dianut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Tujuan diundangkan UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil, mencegah praktek monopoli dan atau

persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.⁸³

Peranan dunia perbankan perlu dioptimalkan sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga yang menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Fungsi sebagai penyalur dana masyarakat terutama diarahkan pada pembiayaan kegiatan usaha kecil dan menengah serta koperasi. Diharapkan di masa datang dapat memperkuat struktur perekonomian nasional. Melalui kehadiran Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan peran lembaga perbankan semakin terbuka untuk turut serta mendukung kebijaksanaan pemerintah dalam proses pemberdayaan usaha kecil. Ketentuan baru yang sebelumnya tidak dikenal dalam Undang-Undang Perbankan Tahun 1992, yaitu mengenai penyelenggaraan kegiatan bank dengan menggunakan prinsip syariah. Prinsip syariah tersebut adalah aturan kerjasama atau perjanjian yang bersumber dari ajaran hukum islam. Pihak bank dalam melakukan kegiatannya didasarkan dengan syariah islam, misalnya dalam bentuk pembiayaan dengan menerapkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan dengan prinsip penyertaan modal (*mushakarah*) dan bentuk lainnya.⁸⁴ Prinsip perbankan syariah ini sangat kondusif bagi pembiayaan usaha kecil menengah. Diketahui selama ini kalangan usaha kecil umumnya sulit mengakses pembiayaan dari lembaga perbankan karena ketiadaan agunan dan beratnya bunga pinjaman yang dikenakan oleh bank, hal ini semakin memperberat beban usaha kecil. Prinsip

⁸³Lihat pasal 2 dan 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

⁸⁴Lihat pada pasal 1 angka 12 dan 13 UU No. 10 Tahun 1998.

mudharabah atau *mushakarah* setidaknya telah membuka jalan bagi usaha kecil memanfaatkan jasa perbankan.

B. Kebijakan Pemerintah Tentang Pemberdayaan Usaha Kecil

Berdasar pada Pancasila dan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijaksanaan dalam rangka pemberdayaan usaha kecil melalui peraturan pemerintah dan keputusan pejabat terkait, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan Usaha Kecil, Pemerintah Nomor. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, Keppres No. 61 Tahun 1988 tentang Lembaga Pembiayaan, Keppres No. 99 Tahun 1998 tentang Bidang/Jenis Usaha yang Dicadangkan Untuk Usaha Kecil dan Bidang/Jenis Usaha yang Terbuka Untuk Usaha Menengah atau Usaha Besar Dengan Syarat Kemitraan, Instruksi Presiden No. 4 Tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan (GNMMK), Keputusan Bersama Menteri Negara Investasi/Kepala BPKM, Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah No. 22/SK/1998 dan No. 07/SKB/M/VII/1998 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Melalui Kemitraan Dalam Rangka Penanaman Modal, Keputusan Menteri Keuangan No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Dana Dari Bagian Laba BUMN, Keputusan Bersama Dirjen Pembinaan BUMN Departemen Keuangan dan Dirjen Pembinaan Usaha Kecil Departemen Koperasi dan PPK No. Kep-1515/BU/1994 dan No. 02/SKB/PPK/X/1994 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Laba BUMN,

Surat Keputusan Direksi BI No.26/24/KEP/DIR/1993 dan SE BI No. 26/1/KUK tanggal 29 Mei 1993 tentang Kredit Usaha Kecil.

Berbagai kebijaksanaan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 5 (lima) bidang, yaitu keuangan (permodalan usaha), kemitraan usaha, penciptaan iklim usaha yang sehat, pembinaan sumber daya manusia dan manajemen, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung usaha. Dibidang keuangan pemerintah sejak tahun 1970-an sampai awal tahun 1999 telah mengeluarkan berbagai skema kredit yang diproyeksikan khusus bagi pengembangan permodal usaha kecil. Tercatat antara lain adalah kredit investasi kecil (KIK) dan kredit modal kerja permanen (KMKP) sampai tahun 1980-an dengan fasilitas subsidi dari pemerintah. Sejak tahun 1990 dua skema kredit tersebut diganti dengan kredit usaha kecil (KUK) dengan mencabut fasilitas subsidi dari pemerintah. Perubahan skema kredit ini sebenarnya tidak menguntungkan bagi usaha kecil, karena harus membayar cicilan kredit penuh sebagaimana halnya kredit komersial. Akibatnya banyak usaha kecil menjadi tidak mampu lagi mendapatkan kredit dari perbankan. Padahal melalui Surat Edaran BI No. 26/1/KUK/1993, diinstruksikan kepada perbankan nasional agar mengalokasikan sebanyak 20% dari keseluruhan jumlah kredit yang dikeluarkan diperuntukan usaha kecil. Fasilitas kredit yang lainnya adalah kredit umum pedesaan (KUPEDES) berupa kredit umum komersial yang diperuntukan bagi kegiatan-kegiatan usaha yang berskala lebih kecil dari kredit investasi kecil. Tercatat ada 21 (dua puluh satu) kebijaksanaan skema kredit khusus untuk usaha kecil dan menengah (UKM) yang dicanangkan oleh pemerintah sampai tahun 1999 (lihat tabel 1).

Tabel 1
Jumlah Skema Kredit Untuk UKM sampai Tahun 1999

No	Nama Kredit	Penerima	Plafon (Rp)	Suku Bunga	Jangka Waktu	Jaminan	Bank Pelaksana
1	Kredit Usaha Tani	Petani, kelompok tani	-	Maks 0,5%	1 tahun	Dijamin pemerintah	Bank Umum
2	Kredit Kepada Koperasi (KKOP)	Koperasi/KUD	250 juta	Maks 16%	- 10 tahun	Kelayakan usaha	Bank Umum
3	Kredit Modal Kerja Pengembangan BPR/Pembiayaan Modal Kerja (KMK-BPR/PMKBPRS)	Nasabah BPR/PRS	15 Juta	Maks 30%	1-4 tahun	Kelayakan usaha	BPR/BPRS
4	Kredit Kepada Koperasi Primer Untuk Anggota (KKPA)	Anggota Koperasi Primer	50 juta	Maks 16%	1-15 tahun	Kelayakan usaha	Bank Umum
5	Kredit Kepada Koperasi Primer Untuk Anggota Tebu Rakyat (KKPATR)	Anggota Koperasi Primer	2-3 hektar lahan tegalan	Maks 16%	2 tahun	Kelayakan usaha	Bank Umum
6	KKPA PIR Trans Kawasan Timur	Petani Plasma di Indonesia Timur	50 Juta	Maks 16%	3-15 tahun	Kelayakan usaha	Bank Umum
7	KKPA Tenaga Kerja Indonesia	Calon TKI melalui PJTKI	50 juta	Maks 14%	2,5 tahun	Kelayakan usaha, tabungan PJTKI minimal 10% dari kredit, tabungan wajib minimal 25% dari angsuran tiap bulan	Bank Umum Devisa
8	KKPA Bagi Hasil	Usaha Kecil	50 juta	Maks 30%	1-15 tahun	Kelayakan usaha	Bank Muamalat Indonesia
9	Kredit Pengusaha Kecil & Mikro, Pembiayaan	Usaha Kecil & Mikro	30 juta	Maks 16%	1-4 tahun	Kelayakan usaha	Bank Umum/BPR/BPRS

	Pengusaha Kecil Mikro (KPKM/PPKM)						
10	Kredit Penerapan Teknologi Tepat Guna Taskin	Kelompok Taskin, keluarga prasejahtera, keluarga sejahtera 1	50 juta	Maks 12%	1-3 tahun	-	BRI
11	Kredit Modal Kerja Usaha Kecil dan Menengah	Koperasi dan UKM	3 milyar	Maks 16%	1 tahun	Sesuai ketentuan perbankan	Bank Umum
12	Kredit Penerapan Teknologi Produk Unggulan (KPTPUD)	Koperasi dan UKM	400 juta	Maks 16%	1 tahun	Sesuai ketentuan perbankan	Bank Umum & BPD
13	Kredit Usaha Sejahtera (KUKESRA)	Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera 1 (yang tergabung dalam kelompok usaha)	5 juta	Maks 6%	1 tahun	Memiliki usaha produktif	Kantor Pos dan BNI 1946
14	Kredit Pengembangan Kemitraan Usaha Prokesra (KPKU-Prokesra)	UKM dan Koperasi	2 milyar	Maks 12%	1 tahun	Surat berharga, tanah dan bangunan dan kekayaan lainnya	BNI, BRI
15	Kredit Pengentasan Kemiskinan Melalui UKM dan Koperasi	UKM dan Koperasi	75 juta atau 3 juta X jumlah tenaga kerja terserap	Maks 16%	1-3 tahun	Kelayakan usaha	BPD
16	Kredit Pengentasan Kemiskinan Melalui Pengembangan Usaha Agribisnis	Kelompok Taskin	50 juta	Maks 12%	1-3 tahun	Kelayakan usaha, tanggung jawab bersama secara tanggung renteng	BPD
17	Kredit	Industri Kecil	75 juta	Maks	1-3 tahun	Kelayakan	BPD

	Pengentasan Kemiskinan Melalui Industri Kecil dan Kerajinan Rakyat	dan Kerajinan Rakyat		14%		usaha, tanggung jawab bersama secara tanggung renteng	
18	Kredit Pengentasan Kemiskinan, Koperasi Pedagang Pasar	Kelompok Taskin dan Anggota	75 juta untuk kelompok 3 juta untuk anggota	Maks 16%	1 tahun	Kelayakan usaha, tanggung jawab bersama secara tanggung renteng	Bank BUKOPIN
19	KKPA Unggas	Anggota Koperasi Primer	50 juta	Maks 16%	Untuk investasi maksimum 5 tahun, untuk modal kerja maksimum 1 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali	Sesuai ketentuan perbankan	Bank Umum
20	KKPA Nelayan	Anggota Koperasi Nelayan	50 juta	Maks 16%	Untuk investasi maksimum 15 tahun, untuk modal kerja maksimum 1 tahun	Kelayakan usaha	Bank Umum
21	Kredit Likuiditas Usaha Angkutan Umum Bus Perkotaan (KIUSUBP)	Pengusaha Angkutan Umum	25 juta (bus besar), 6,5 juta (bus sedang)	Maks 6%	1 tahun	Jaminan perusahaan, jaminan pribadi	BPD

Sumber: Depkop dan PPK, BKKBN (1999)

Selain kebijaksanaan perkreditan di atas, pemerintah juga mengupayakan alternatif pembiayaan usaha lain yang mungkin dapat diakses oleh usaha kecil dan menengah, dengan mengeluarkan Keputusan Presiden No. 61 Tahun 1988 tentang Lembaga Pembiayaan dan SK Menkeu No. 1251/KMK.013/1988 dan SK Menkeu No. 468/KMK.017

/1995. Lembaga pembiayaan yang dimaksud oleh Keppres tersebut adalah lembaga pembiayaan non bank yang terdiri dari sewa guna usaha, modal ventura, perdagangan surat berharga, anjak piutang (*factoring*), usaha kartu kredit (*credit card*) dan pembiayaan konsumen.⁸⁵ Lembaga yang memiliki relevansi cukup kuat dengan upaya penanggulangan permasalahan permodalan usaha kecil adalah *lembaga modal ventura*. Keppres No. 61 Tahun 1988 dan Kepmenkeu No. 1251/KMK.013/1988, pasal 1 angka 11 memberikan definisi perusahaan modal ventura (*venture capital company*) ialah suatu badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan⁸⁶ dalam bentuk penyertaan modal kedalam suatu perusahaan yang menerima bantuan pembiayaan (*perusahaan pasangan usaha-investee-company*) untuk jangka waktu tertentu.

Dari karakteristik yang dimiliki oleh PMV, maka PMV sebagai perusahaan pembiayaan pada dasarnya dapat mengadakan kerjasama dengan berbagai jenis usaha dengan berbagai variasi dan keadaan sesuai dengan tahap dan kebutuhan perusahaan pasangan usahanya.⁸⁷ Bila dilihat dari segi keberadaan *investee company* yang umumnya terdiri dari pengusaha kecil, jelas modal ventura sangat membantu dalam permodalan dan peluang pengembangan usaha. Disamping *investee company* akan memperoleh kemudahan memperoleh tambahan

⁸⁵Pasal 2 Keppres Nomor. 61 Tahun 1988

⁸⁶Menurut Munir Fuady karakteristik dari lembaga modal ventura adalah (1) pemberian bantuan finansial tidak hanya investasi modal saja tetapi juga ikut terlibat dalam manajemen perusahaan yang dibantunya, (2) investasi yang dilakukan tidak bersifat permanen tetapi sementara sampai saatnya harus divestasi, (3) motif utamanya adalah untuk mencari keuntungan walaupun dengan resiko tinggi, (4) investasi yang dilakukan digolongkan pada investasi jangka menengah dan panjang, (5) pada prinsipnya MV merupakan investasi tanpa jaminan, karena itu dibutuhkan kehati-hatian dan kesabaran, (6) prototype dari lembaga pembiayaan MV adalah ditujukan kepada perusahaan kecil atau perusahaan baru;

⁸⁷Sri Redjeki Hartono (Husni Syawal dan Neni Sri Imaniyati, ed), *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2000, hal-111.

modal usaha tanpa jaminan (agunan), bersamaan itu pula mendapatkan bantuan manajemen dari perusahaan modal ventura. Kegiatan usaha perusahaan modal ventura dilakukan dalam bentuk penyertaan modal pada perusahaan pasangan usahanya. Bidang investasi yang digeluti oleh perusahaan modal ventura adalah dalam rangka untuk (a) pengembangan penemuan baru, (b) pengembangan perusahaan yang pada tahap awal usahanya mengalami kesulitan dana/manajemen, (c) membantu kegiatan perusahaan yang berada pada tahap pengembangan, (d) membantu perusahaan yang sedang berada dalam keadaan kemunduran usaha, (e) pengembangan proyek penelitian dan rekayasa, (f) pengembangan pelbagai penggunaan teknologi baru dan alih teknologi baik yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri dan (g) membantu proses pengalihan kepemilikan perusahaan.⁸⁸

Kehadiran lembaga Modal Ventura melambungkan harapan besar dalam mengentaskan usaha kecil dan industri rumah tangga dari permasalahan permodalan. Karena pada awal didirikannya PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (PT. BAHANA) pada tahun 1973 yang merupakan perusahaan modal ventura pertama di Indonesia memang ditujukan untuk membantu usaha kecil menengah.⁸⁹ Orientasi lembaga ini adalah terletak pada peningkatan budaya kewirausahaan dan membantu permodalan usaha kecil dan menengah. Meskipun sudah banyak usaha kecil dan industri rumah tangga yang terbantu melalui modal ventura tetapi masih terlalu kecil prosentasenya. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan yang ada pada pengusaha kecil. Sementara itu persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan modal ventura kadang

⁸⁸Lihat Kepmenkeu No. 1251/KMK.013/1988.

⁸⁹Lihat perubahan anggaran dasar PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia Nomor.15 tahun 1985, pasal 3.

kala terasa sulit bagi calon *investee company* untuk memenuhinya. Baik karena rendahnya tingkat pendidikan dan pengetahuannya mengenai dunia bisnis maupun ketidakmampuan perusahaan untuk modal ventura lebih sedikit pragmatis (menyesuaikan) mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh usaha kecil. Keberatan atau kesulitan yang sering dialami oleh calon PPU tersebutnya misalnya harus memiliki *business plan*, memiliki analisa mengenai dampak lingkungan (AMDAL), manajemen yang baik dan prospek pemasaran dari calon *investee company* yang baik dan potensial.

Dibidang pembinaan dan pengembangan kualitas sumber daya manusia pemerintah telah Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil dan Instruksi Presiden No. 4 Tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan (GNMMK). Peraturan pemerintah tahun 1998 merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 9 Tahun 1995, yang mengatur mengenai ruang lingkup, tata cara dan pelaksanaan pembinaan dan pengembangan usaha kecil. Pembinaan dan pengembangan usaha kecil dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dan dilakukan secara terarah dan terpadu serta berkesinambungan. Ruang lingkup pembinaan dan pengembangan usaha kecil meliputi bidang produksi dan pengolahan, pemasaran, sumber daya manusia dan teknologi.

Pembinaan sumber daya manusia dilakukan dengan cara mengadakan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan kepada pengusaha kecil. Tindakan yang dapat dilakukan dalam rangka

peningkatan sumber daya manusia, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi pada pengusaha kecil dan industri rumah tangga, adalah:

1. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan (DIKLAT) terpadu;
2. Pelaksanaan program magang pada pengusaha besar dan menengah;
3. Pembinaan langsung oleh institusi kompeten (Pemda, Depnaker, Depsos, BKKBN, Deperindag, Depkop dan PPK serta LSM) ke sentra usaha kecil dan rumah tangga;
4. Penyediaan pelayanan konsultasi dan informasi bisnis dengan mudah, cepat dan murah;
5. Melakukan studi banding pada pengusaha kecil lain yang telah sukses dan maju.

Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan sangat berkepentingan agar upaya pembangunan perekonomian nasional didukung oleh seluruh lapisan masyarakat. Untuk memacu partisipasi masyarakat tersebut dan guna menunjang terciptanya suasana yang kondusif diperlukan upaya simultan menumbuh-kembangkan semangat, sikap, perilaku dan kemampuan kewirausahaan. Oleh sebab itu pemerintah melalui Inpres No. 4 Tahun 1995 mengajak masyarakat lebih meningkatkan peranannya dalam kewirausahaan. Melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 86/M/SK/5/1994 dibentuk lembaga BIPIK yang difungsikan untuk semakin memantapkan program pembinaan dan pengembangan. Tugas pokok BIPIK adalah (1) merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan dibidang ilmu pengetahuan, sosial budaya, sumber daya, prasarana, lingkungan pemasaran serta hal-hal terkait dengan industri kecil. (2) mengkoordinasikan dan membina pelaksanaan kegiatan penelitian dan

pengembangan industri kecil. (3) Mengevaluasi seluruh kebijaksanaan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Dalam upaya mempercepat perwujudan perekonomian nasional yang mandiri dan andal serta mempunyai daya tahan terhadap krisis perlu diupayakan kerjasama dan komitmen bersama agar dapat tercipta suatu iklim usaha yang mampu merangsang terselenggaranya usaha yang harmonis diantara semua pelaku kegiatan ekonomi. Upaya tersebut harus disandarkan pada prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan. Kebijakan kemitraan antara pelaku ekonomi terutama antara usaha kecil dengan usaha menengah atau besar merupakan pilihan yang ditempuh oleh pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan. Pola kemitraan yang dimaksud oleh PP 1997 adalah pola inti plasma, sub kontrak, dagang umum, waralaba, keagenan dan pola kemitraan lain yang berkembang dalam kegiatan usaha.

Sebagai kelompok usaha lemah, disamping memang harus diberdayakan dan dikembangkan, usaha kecil juga perlu dilindungi dari ancaman persaingan yang tidak sehat. Untuk itu perlu ditetapkan bidang/jenis usaha yang dicadangkan bagi usaha kecil dan mendorong terjadinya kemitraan dengan usaha besar/menengah. Sehubungan dengan hal itu pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 99 Tahun 1998, tentang Bidang/Jenis Usaha yang Dicadangkan Untuk Usaha Kecil dan Bidang/Jenis Usaha yang Terbuka Untuk Usaha Besar Menengah atau Usaha Besar Dengan Syarat Kemitraan. Kegiatan penanaman modal yang dilakukan oleh BUMN, usaha menengah dan besar jangan sampai mengganggu aktivitas atau peluang usaha kecil untuk berkembang apalagi berpotensi mematikan usaha kecil. Dalam

mengantisipasi kemungkinan tersebut pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Keputusan Bersama Menteri Negara Investasi/Kepala BPKM, Menteri Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah No. 22/SK/1998 dan No. 07/SKB/M/VII/1998 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Melalui Kemitraan Dalam Rangka Penanaman Modal. Pelaksanaan kebijakan pemberdayaan usaha kecil melalui kemitraan, keterkaitan usaha secara vertikal dan horizontal harus diperhatikan, agar dalam pelaksanaannya prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan tetap terpelihara. Usaha besar dan menengah memiliki kewajiban melakukan pembinaan dan pengembangan terhadap usaha kecil yang menjadi mitra usahanya. Instansi yang terkait dengan hal ini mempunyai tugas dan tanggung jawab masing-masing. Tugas dan tanggung jawab Menteri Negara Investasi/Kepala BKPM adalah menyiapkan daftar usaha besar dan menengah yang berminat mengadakan kemitraan dengan usaha kecil, menawarkan bidang/jasa untuk usaha besar dan menengah untuk dimitrakan, melakukan pengendalian, advokasi dan menyampaikan tembusan surat persetujuan penanaman modal kepada Menteri Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah. Menteri Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah bertugas dan bertanggung jawab dalam menyiapkan daftar usaha kecil yang memiliki potensi kemampuan usaha berpartisipasi melalui kemitraan, menyiapkan usaha kecil yang mampu melakukan kemitraan dalam penanaman modal dengan usaha menengah/besar, melaksanakan pembinaan dan pengembangan usaha kecil dan melakukan pengendalian dan memberikan advokasi.

Dibidang sarana dan prasarana pendukung usaha ditempuh melalui pembangunan lokasi usaha/industri kecil (LIK), yaitu proses

aglomerasi usaha yang dimaksudkan untuk memudahkan pembinaan dan penataan pembangunan perkotaan (tata ruang kota). Prasarana yang dibangun pemerintah antara lain adalah tempat usaha, ruko, listrik, air bersih, jalan dan bantuan peralatan produksi. Dibidang pemasaran, pemerintah telah mengupayakan akses pasar dan memperbesar pangsa pasar produk usaha kecil. Langkah pembinaan yang dilakukan dengan meningkatkan promosi melalui pameran produk ditingkat lokal, nasional dan internasional, penyediaan informasi pasar (tentang kebutuhan pasar, perkembangan harga, kualitas dan kuantitas produk, serta kecenderungan perubahan kebutuhan pasar) dan perluasan jaringan usaha.

C. Konsep Pemberdayaan Usaha Kecil

Istilah pemberdayaan (*empower*) berasal dari kata dasar daya (*power*) yang berarti kesanggupan atau kemampuan untuk berbuat/melakukan sesuatu.⁹⁰ Pemberdayaan dalam bahasa Inggris diartikan sebagai suatu keadaan yang menguasai atau memberi kewenangan kepada....⁹¹ Pemberdayaan adalah gerakan yang amanatkan kepada perlunya *power* dan menekankan pentingnya keberpihakan kepada *the powerless*.⁹² *Power* diupayakan sebagai hal pokok yang harus dimiliki oleh semua orang atau masyarakat dalam membangun kualitas, aktualisasi dan eksistensi diri sebagai manusia. Sebab manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolok ukur baik secara normatif, struktural dan substansial. Pemberdayaan tidak lain

⁹⁰Lihat *Kamus Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 1990.

⁹¹Jhon M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

⁹²Onny S. Priyono dan Pranarka AMW, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal-44.

merupakan suatu proses pembangunan individu, keluarga, masyarakat dan negara. Proses pemberdayaan mengandung 2 (dua) kecenderungan. *Pertama*, kecenderungan yang bersifat primer yaitu proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan atau kekuatan/kemampuan kepada masyarakat dengan tujuan agar masyarakat menjadi lebih berdaya. *Dua*, kecenderungan yang bersifat skunder, yaitu proses pemberdayaan yang menekankan pada tindakan yang menstimulasi, mendorong/memotivasi masyarakat atau individu agar memiliki kemampuan atau keberdayaan dalam menjalani kehidupannya.⁹³ Pemberdayaan masyarakat (*community and people empowerment*) berintikan suatu premis bahwa masyarakat yang menjadi *the intended beneficiaries* memiliki potensi untuk berkembang dan mandiri dalam menghadapi berbagai tantangan dan perubahan yang terjadi. Pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui proses pengembangan masyarakat (*community development*), yang bersandar pada 2 (dua) paradigma pembangunan, yaitu:

1. Pengembangan masyarakat memandang positif arti perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah perubahan yang terencana yang terbangun di atas sistem nilai yang dianut oleh masyarakat. *Virtue* yang menjadi tujuan adalah *improvement* atau peningkatan kapasitas masyarakat yang ditandai dengan peningkatan keberdayaan masyarakat. Proses perubahan harus didasarkan atas pengetahuan yang valid tentang realitas masyarakat (*valid knowledge informed by theory and research*) sehingga senantiasa *compatible* dengan sistem nilai dan tujuan perubahan yang dikehendaki bersama masyarakat.
2. Masyarakat dipahami melalui *mindscape* yang berkembang dan dijadikan acuan dalam memandang hidup dan kehidupan, perubahan dan masa depan. Dalam pengertian ini, realitas dipandang sebagai keadaan yang terbentuk oleh proses sosial dan budaya masyarakat (*reality as social constructed*). Proses perubahan yang diharapkan terjadi harus mampu memper-

⁹³Oakley dan Marsden, Ibid, hal-56.

timbangkan berbagai *minsdcape* yang berkembang dalam masyarakat.⁹⁴

Ada 5 (lima) misi utama kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat, yang kelimanya memiliki keterkaitan dan tak terpisahkan. Jika salah satu misi itu ditinggalkan niscaya sulit untuk memperoleh hasil yang baik dan berkelanjutan.

1. Penyadaran. Masyarakat perlu dibantu untuk merefleksikan dan memproyeksikan keadaan dirinya dengan peluang, ancaman dan tantangan yang dihadapi;
2. Pengorganisasian. Salah satu sumber kesalahan mendasar dalam pengembangan organisasi komunitas lokal adalah paternalisme dari para perencana. Kelembagaan lokal yang lemah dianggap sudah tidak perlu dibangun lagi tetapi harus diganti dengan lembaga yang lebih modern dan serba seragam. Organisasi dan kelembagaan hakikinya harus berawal dari prakarsa masyarakat sehingga lebih memudahkan mereka dalam mengelola potensi sosial ekonomi yang dimiliki. Faktanya, organisasi modern seperti LKMD, PKK, Karang Taruna, dan sebagainya tidak berjalan dan semu. Oleh karenanya kinerja kelembagaan lokal perlu dinilai kembali dan pada gilirannya dikembangkan untuk mendukung pemberdayaan masyarakat;
3. Kaderisasi pendamping. Setiap program yang dijalankan, dimaksudkan agar terus berlanjut. Untuk itu setiap program perlu mempersiapkan kader-kader pendamping keswadayaan lokal yang pada saatnya nanti akan mengambil alih peran pendampingan setelah program berakhir;
4. Dukungan teknis. Pemberdayaan masyarakat tidak mungkin dilakukan oleh institusi pemerintah saja. Keterlibatan lembaga non pemerintah yang menguasai sumber daya informasi, teknologi, keterampilan yang sifatnya teknis sangat diperlukan;
5. Pengelolaan sistem. Sekelompok masyarakat adalah sistem yang terkait dengan sistem yang lebih luas. Pengelolaan sistem memerlukan koordinasi dalam melakukan gerakan dan pentahapan kegiatan, mencakup fungsi penyadaran, pelatihan, pengorganisasian dan penyediaan sumber daya pendukung.⁹⁵

Melalui gerakan pemberdayaan diharapkan terjadi suatu proses perubahan sosial yang memberi ruang bagi masyarakat marginal untuk dapat mengangkat potensi, kesejahteraan, dan aktualisasi diri sehingga

⁹⁴Muslimin Nasution, *Pemberdayaan Masyarakat: Tujuan Proses Pengembangan Masyarakat yang Dibangun di atas Realitas*, Jurnal Studi Pembangunan Vol 2 No. 1, Pasca Sarjana ITB, Bandung, 1999, hal-25.

⁹⁵Disarikan dan dimodifikasi dari Sajogyo, dkk, *Memacu Perekonomian Rakyat*, Aditya Media, Jakarta, 1999, hal-20-25.

dalam jangka panjang pada gilirannya mampu mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah agar pembangunan lebih berdimensi humanisme dan berkeadilan. Prinsip dasar dari kebijaksanaan pemberdayaan ekonomi rakyat (UKM) yang benar adalah sejauh mungkin mengurangi intervensi pemerintah dan aparat pemerintah dan sebanyak mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sejak dari tahap perencanaan program sampai pelaksanaan dan evaluasi program. Artinya program pemberdayaan masyarakat yang sifatnya proyek mesti dihilangkan dan diganti dengan program yang dimunculkan oleh masyarakat sendiri.⁹⁶ Pemberdayaan merupakan istilah yang lebih tepat ketimbang menggunakan istilah keberpihakan. Istilah keberpihakan tidak menunjukkan kegiatan aktif, sedangkan istilah pemberdayaan sudah jelas berarti pemberian kekuatan (*power*) pada yang lemah (*empowerment*).

UPT-PUSTAK-UNDIP

⁹⁶Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Kapitalis Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, hal-126.

BAB IV

DESKRIPSI LATAR LOKASI PENELITIAN

A. Latar Sosial Ekonomi Kota Bengkulu

Profinsi Bengkulu dibentuk dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1967 tanggal 12 September 1967 dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1968 yang diresmikan pada tanggal 18 November 1968. Sebelumnya Profinsi Bengkulu merupakan bagian dari wilayah profinsi Sumatera Selatan, terletak dibagian selatan Pulau Sumatera. Profinsi Bengkulu dibagi dalam 4 (empat) wilayah administratif, yaitu Kabupaten Daerah Tingkat II Rejang Lebong, Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu Selatan, Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu Utara dan Kotamadya Bengkulu. Profinsi Bengkulu sering disebut sebagai profinsi yang terletak di Kawasan Barat Indonesia (KBI) tetapi memiliki karakteristik seperti profinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Dengan luas wilayah 21,168 kolimeter persegi, penduduk profinsi ini sampai tahun 1999 berjumlah 1.521.100 jiwa (terdiri dari 766.000 laki-laki dan 755.100 wanita), sekitar 3.4% jumlah penduduk di pulau Sumatera. Namun memiliki tingkat pertumbuhan penduduk tertinggi, yaitu mencapai 3,6% per tahun periode 1990-1995. Struktur ekonomi Profinsi Bengkulu masih didominasi oleh sektor pertanian yang mampu memyumbang terhadap Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) sebesar 37,04%. Selama kurun waktu 20 tahun terakhir pendapatan per kapita masih berada di bawah rata-rata PDRB per kapita profinsi lain di Sumatera, namun perlahan mengalami kenaikan yang cukup berarti, yaitu dari Rp. 34,9 juta pada 1975 menjadi Rp. 2.088,1 juta pada tahun 1995, dan tahun 1998/1999 meningkat menjadi Rp.2.262,26 juta. Pendapatan asli daerah

(PAD) tahun 1998/1999 sebesar 19,12 milyar. Komposisi PDRB terbesar berasal dari sektor perdagangan, transportasi, industri dan jasa yakni mencapai 49,35%, sektor pertanian sebesar 37,04%. Pada tahun 1995 jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian mencapai 64,7% namun sumbangannya terhadap PDRB hanya 37%, sementara penduduk yang bekerja di sektor perdagangan, jasa sebanyak 27,7% namun mampu menyumbang PDRB sebesar 49,5%. Penduduk yang bekerja pada sektor perdagangan, jasa, transportasi, perbankan dan lainnya meningkat dari 14,5% menjadi 22,7%.⁹⁷

Kota Bengkulu selain sebagai Daerah Tingkat II juga merupakan Ibukota Profinsi Bengkulu. Luas wilayah Kota Bengkulu lebih kurang 144,52 kilometer persegi. Secara administratif Kotamadya Bengkulu terdiri dari 4 kecamatan, yaitu Kecamatan Teluk Segara dengan luas kurang lebih 16,68 kilometer persegi, Kecamatan Gading Cempaka dengan luas kurang lebih 28,55 kilometer persegi, Kecamatan Selebar dengan luas kurang lebih 75,33 kilometer persegi dan Kecamatan Muara Bangkahulu dengan luas kurang lebih 23,96 kilometer persegi. Jumlah keseluruhan kelurahan/desa/dusun sebanyak 55, dengan tingkat rata-rata penduduk 5651 per kelurahan/desa/dusun.

Dibandingkan dengan 3 daerah tingkat II lainnya, Kota Bengkulu tercatat memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi mencapai 2151 jiwa per kilometer persegi dengan jumlah berpenduduk 310.800 jiwa. Hal ini dapat dimaklumi karena sebagai ibukota profinsi juga merupakan pusat kegiatan bisnis sehingga mendorong penduduk daerah lain - termasuk daerah sekitar diluar profinsi Bengkulu- datang, berusaha dan

⁹⁷BPS Profinsi Bengkulu, 1999, *Bengkulu Dalam Angka*, dan *Profil Profinsi Bengkulu*, Intermasa, Jakarta, 1992.

menetap. Para pendatang umumnya adalah pegawai negeri sipil, pedagang, nelayan, pekerja sektor formal dan informal. Rata-rata pertumbuhan penduduk urban mencapai 6,7% (1971-1980), 7,6% (1980-1985) dan 18,3% (1985-1990).

Latar sosial ekonomi Kota Bengkulu ditandai dengan keragaman suku, budaya, keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia, keterbatasan sarana prasarana, kemampuan keuangan daerah dan lain sebagainya. Penduduk asli Bengkulu terdiri dari 4 (empat) suku bangsa besar, yaitu suku melayu Bengkulu yang bermukim di Kota Bengkulu, suku rejang tersebar di Kabupaten Daerah Tingkat II Rejang Lebong dan Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu Utara, suku serawai yang mendiami Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu Selatan dan suku enggano yang menghuni pulau Enggano. Menurut beberapa sumber, orang melayu Bengkulu merupakan kelompok etnik terbesar jumlahnya yang bermukim di Kotamadya Bengkulu. Suku melayu Bengkulu diperkirakan berasal dari percampuran berbagai suku lain yang berdatangan ke Bengkulu yang berasal dari Jambi, Padang, Riau dan Palembang. Asimilasi antar suku bangsa tersebut berlangsung dalam waktu sangat panjang. Kondisi *eco-region* Bengkulu yang memiliki *gradien* ekologi yang sempit memperlihatkan keterbatasan sumber daya dan keterbatasan dalam pemanfaatan lahan yang tersedia. Hal ini membuat kegiatan pembangunan yang bergantung pada lahan atau ruang kurang tepat diterapkan di Bengkulu. 2 (dua) pendekatan yang harus ditempuh dalam proses pembangunan di Bengkulu.

1. Pembangunan dengan cara mengembangkan pola pemanfaatan ruang dan sumber daya untuk aktivitas non konsumtif, misalnya pengembangan pariwisata.

2. Mengembangkan industri yang tidak mengeluarkan banyak limbah pabrik, yang biasanya padat sumber daya manusia, seperti industri kecil dan kerajinan rakyat dan agro industri.⁹⁸

Dibidang pengembangan sumber daya manusia, telah terjadi peningkatan cukup berarti, dengan ditandai semakin meningkatnya partisipasi sekolah, ratio guru-murid, dan menurunnya angka buta aksara dan angka. Sampai tahun 1995/1996, jumlah penduduk yang berusia di atas 10 (sepuluh) tahun yang pandai membaca dan menulis sebesar 89,03%. Angka ini berada di atas rata-rata nasional yang baru mencapai 84,06%, namun lebih sedikit di bawah rata-rata di Sumatera yang telah mencapai 90,55%.

Perkembangan kegiatan ekonomi yang bersandar pada sektor pertanian semakin tergeser oleh aktivitas ekonomi modern seperti perbankan, industri, pariwisata, transportasi dan lain sebagainya. Hal ini disebabkan karena lahan pertanian memang relatif kecil dan tidak produktif karena merupakan lahan gambut. Menurut hasil *survey* pertanian tahun 1990 luas lahan pertanian hanya 10.028 ha. Perekonomian Kota Bengkulu pada umumnya bercorak perdagangan barang dan jasa, nelayan, industri dan sedikit pertanian di daerah pinggiran kota. Pendapatan asli daerah (PAD) tahun 1997/1998 sebesar Rp.3,15 milyar dan Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) mencapai Rp.565,56 juta, dengan rincian sektor pertanian menyumbang 10,85%, 14,71% berasal dari sektor industri, listrik dan air bersih memberi andil 7,71%, sektor perdagangan umum, keuangan, hotel/restoran menyumbang 30,99%, dari perhubungan dan komunikasi 14,27% dan jasa pemerintahan 21,47%. Terlihat bahwa sektor pertanian

⁹⁸Ginandjar Kartasasmita, *Mewujudkan Masyarakat Indonesia Masa Depan, Suatu Tinjauan Khusus Mengenai Pembengunan Daerah dan Peran Perguruan Tinggi*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis ke-15 Universitas Bengkulu, 1997, hal-12.

semakin tergeser dengan sektor usaha modern, artinya semakin lama sektor industri, perdagangan umum, jasa, perhubungan, kelistrikan dan air bersih akan menjadi andalan dalam pengembangan perekonomian daerah.⁹⁹ Kegiatan perekonomian daerah didukung oleh 3 (tiga) pasar induk yang tersebar ditiga tempat, yaitu Pasar Baru Koto, Pasar Minggu dan Pasar Panorama Lingkar Timur. Disamping itu juga terdapat beberapa pusat perdagangan dan jasa, tersebar di jalan R. Suprpto, jalan D.I. Panjaitan, jalan S. Parman, jalan A. Yani dan jalan K.H.Z. Abidin.

Jalur transportasi dari dan ke Kota Bengkulu sudah sangat lancar, sehingga mampu mendukung aktivitas kegiatan ekonomi masyarakat. Transportasi darat dapat melalui 3 (tiga) jalur utama, yaitu jalur lintas Curup-Lubuk-Linggau menghubungkan Bengkulu dengan provinsi Sumatera Selatan, jalur Muko-Muko-Painan menghubungkan Bengkulu dengan provinsi Sumatera Barat dan jalur Manna-Bintuhan-Krui menghubungkan Bengkulu dengan provinsi Lampung. Transportasi udara melalui Bandar Udara Padang Kemiling dan transportasi laut melalui Pelabuhan Samudera Pulau Bai.

Potensi yang cukup menjanjikan adalah dibidang pariwisata. Perkembangan kepariwisataan di Bengkulu masih tertinggal dengan daerah lain di Sumatera. Hal ini dapat dimaklumi karena program pengembangan kepariwisataan baru memperoleh perhatian pada pelita IV, disamping itu pemerintah daerah juga masih berkutat dengan pembangunan infrastruktur daerah, sehingga banyak potensi wisata terabaikan. Padahal cukup banyak potensi yang bisa dikelola untuk pengembangan industri pariwisata baik pariwisata alam, wisata budaya

⁹⁹Data dari Biro Pusat Statistik, Kota Bengkulu, 1993.

maupun wisata sejarah. Diantaranya Festival Tabot, Pantai Panjang Bengkulu, Danau Dendam Tak Sudah, Tapak Paderi, Wisata Laut Pulau Tikus, Fort Marlborough, Makam Sentot Alibasya, Monumen Hamilton dan Museum Rumah Bung Karno. Hanya saja potensi tersebut belum mampu digarap secara optimal karena keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia.

Sebagai daerah yang daerah yang lahir, tumbuh dan berkembang pada masa pemerintahan orde baru, konstalasi perpolitikan daerah dan keberadaan organisasi sosial politik tidak dapat dilepaskan dari hegemoni orde baru. Sejak berdirinya provinsi Bengkulu tahun 1968 Golongan Karya -partai pemerintah orde baru- menjadi kekuatan yang mendominasi perpolitikan daerah. Hal itu tergambar dalam pemilihan umum tahun 1971 Golkar meraih suara mayoritas diikuti Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Nahdatul Ulama (NU), Partai Islam (Perti) dan Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII). Pemilu 1977 -pemilu yang berlangsung setelah terjadinya fusi beberapa partai- Golkar unggul sebagai mayoritas diikuti PPP dan PDI, begitu juga pada pemilu 1982, 1987, 1992, dan 1997. Kemenangan Golkar tidak terlepas dari kecurangan-kecurangan sistematis yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Contoh paling spektakuler sepanjang proses pemilu di Bengkulu atau mungkin di Indonesia adalah *bocornya* laporan perolehan suara partai politik peserta pemilu tahun 1997 -Golkar sebagai mayoritas- di Kecamatan Gading Cempaka Kota Bengkulu, padahal proses pemilu belum dimulai. Jadi hampir tidak ada dinamika perpolitikan yang berarti karena hegemoni Golkar masuk ke dalam semua lapisan masyarakat, dari birokrasi pemerintahan sampai pelosok pedesaan. Dinamika perpolitikan mulai kelihatan ketika diselenggarakan

pemilu 1998 –era reformasi. Jika selama ini Golkar memperoleh mayoritas, maka pada pemilu 1998 Golkar tersaingi oleh beberapa partai politik baru –Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), meskipun tetap sebagai pemenang pemilu. Kebijakan pemerintahan Golkar banyak dikritisi secara kritis, sehingga tidak bisa lagi memerintah dengan *tangan besi*.

Kondisi sosial politik sangat kondusif dalam mendukung proses pembangunan daerah. Tidak pernah ada gejolak berarti di Bengkulu, yang berpotensi mengganggu proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Unjuk rasa atau demonstrasi massa kerap kali terjadi namun sejauh ini tidak pernah sampai menyulut kerusuhan –anarkisme massa– merusak fasilitas pemerintahan atau fasilitas publik.

B. Latar Usaha Kecil Di Kota Bengkulu

1. Jenis Usaha

Jenis usaha yang digeluti oleh pengusaha kecil dapat digolongkan ke dalam 5 (lima) jenis usaha. *Pertama*, usaha perdagangan dan jasa berjumlah 590, unit usaha (27,4%), terdiri dari usaha perdagangan umum, rumah makan/warung makan, percetakan/ofset, bengkel/reparasi, transportasi dan perhotelan kelas melati atau losmen. *Dua*, industri logam, kimia dan aneka berjumlah 498 unit usaha (23%), terdiri dari industri sabun, keramik, genteng, batako, batu bata merah, pot bunga, barang-barang alumunium, sanitair, akuarium, perakitan *hand tractor*, dan konveksi. *Tiga*, industri makanan dan minuman merupakan jenis usaha yang paling banyak digeluti, berjumlah 659 unit usaha (30,6%) meliputi industri kue/roti,

kerupuk (ikan, udang, ketela), emping melinjo, keripik pisang/ketela, tempe/tahu, kacang kemasan, lempuk durian, kopi bubuk, jahe instan, dan pengolahan hasil laut (ikan, udang, kepiting). *Empat*, usaha rumah tangga dan kerajinan berjumlah 371 unit usaha (17,2%) terdiri dari usaha kerajinan kain besurek khas Bengkulu, kerajinan cinderamata (*souvenir*) khas daerah, pembuatan batu hias/akik dan kerajinan barang-barang dari bambu dan rotan serta pembuatan meubel. *Lima*, usaha peternakan dan perikanan darat merupakan jenis usaha terkecil yang ditekuni masyarakat berjumlah 35 unit usaha (1,6%), terdiri dari peternakan unggas dan tambak ikan.

2. Sumber Daya Manusia

Data terakhir menunjukkan dari 2153 unit usaha ada sekitar 415 (19,27%) pengusaha yang tidak tamat SD, 968 (44,9%) pengusaha berpendidikan SD, 313 (14,5%) pengusaha berpendidikan SLTP, berpendidikan SLTA 392 (18,2%) pengusaha, berpendidikan diploma sebanyak 36 (1,67%) dan selebihnya sarjana dari berbagai disiplin ilmu 29 (1,34%) pengusaha. Umumnya pendidikan para pengusaha kecil tersebut tidak relevan dengan bidang usaha yang ditekuninya. Misalnya ada yang berpendidikan sarjana hukum tetapi berusaha dibidang peternakan ayam, sarjana pendidikan berusaha dibidang perdagangan bahan-bahan bangunan. Rendahnya tingkat pendidikan SDM sangat berpengaruh terhadap pola pengusaha kecil dalam mengelola usahanya. Dampaknya adalah pada tidak dimilikinya jiwa kewirausahaan sehingga perusahaan yang dimiliki hampir tidak tersentuh pembaruan (inovasi), kurang adaptif terhadap perkembangan pasar dan dikelola dengan filosofi *air yang mengalir*.

3. Bentuk Badan Usaha/Kelembagaan Usaha

Pemahaman terhadap hukum perusahaan dikalangan pengusaha kecil masih rendah. Umumnya mereka tidak mengetahui hal-hal apa saja yang harus dilengkapi untuk mengamankan posisinya dalam menjalankan usaha. Bagi mereka berusaha adalah hak asasi setiap orang dan setiap orang bebas melakukan sesuatu yang halal untuk mendapatkan penghasilan. Asalkan tidak mengganggu keamanan dan ketertiban lingkungan sekitarnya, usaha apapun dapat dilakukan. Pengusaha kecil merasa kurang perlu mengurus hal-hal yang berkaitan dengan legalitas usahanya (status hukum), karena tanpa perizinan dan pendaftaran usaha, mereka tetap dapat menjalankan perusahaannya dengan aman. Pengusaha kecil merasa perlu untuk mengurus legalitas usahanya, apabila ingin berurusan dengan lembaga perbankan, perusahaan modal ventura, dan lembaga lainnya atau ingin mengikat kerjasama bisnis dengan pihak lain.

Sesuai dengan status kepemilikan usaha yang umumnya adalah perorangan, maka bentuk badan usaha yang paling banyak digunakan ialah usaha perorangan, lebih tepat dikatakan usaha perorangan yang tidak terdaftar secara resmi pada Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Data di Departemen Perindustrian dan Perdagangan memperlihatkan bahwa dari 2153 unit usaha kecil di Kota Bengkulu, badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas (PT) 115 (5,34%) unit usaha, 128 (5,9%) berbentuk Firma/CV/UD, koperasi 170 (7,89%) dan 1750 (81,2%) unit usaha lainnya adalah perusahaan perorangan.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa sebagian besar usaha kecil (81,2%) tidak memiliki legalitas usaha atau bersifat informal.

Akibatnya seringkali banyak dari usaha kecil tersebut tidak merasakan manfaat dari kebijaksanaan pembinaan dari pemerintah, apakah itu dibidang perkreditan, kemitraan dan lainnya.

4. Modal Usaha

Kondisi permodalan usaha kecil berbeda satu dengan usaha kecil lainnya. Ada usaha kecil yang tidak mengalami kendala dalam permodalan, ada yang memerlukan tambahan modal sebagai pendukung pengembangan usaha dan ada pula usaha kecil yang benar-benar mengalami kesulitan modal untuk bergerak menjalankan usahanya. Kondisi yang terakhir merupakan permasalahan umum yang dihadapi oleh usaha kecil di Kota Bengkulu. Modal yang digunakan dalam menjalankan perusahaan merupakan modal mandiri, umumnya diperoleh dari hasil tabungan keluarga, pinjaman kepada kerabat atau sahabat dan tidak jarang dari lintah darat. Beberapa pengusaha kecil telah berhasil mendapatkan kredit modal dari lembaga perbankan, tetapi jumlahnya sangat kecil karena sesuai dengan nilai obyek yang bisa dijaminkan kepada bank. Ketidakmampuan usaha kecil mengakses kredit modal dari lembaga perbankan disebabkan oleh kendala administratif dan ketiadaan obyek jaminan kredit (*collateral*). Secara administratif berkaitan dengan persoalan legalitas usaha, misalnya mengenai Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Surat Izin Tempat Usaha (SITU), Ho, Kelayakan Usaha, Sertifikat Kesehatan dari Depaartemen Kesehatan bagi usaha makanan/minuman dan sebagainya. Pihak perbankan biasanya tidak akan mau mengucurkan kredit jika dari aspek administratif tidak memenuhi persyaratan baku apalagi ditambah

dengan tidak adanya obyek jaminan kredit. Beberapa skim kredit yang diupayakan oleh pemerintah untuk membantu usaha kecil telah dilaksanakan seperti KIK, KUK, KMKP, tetapi dalam prakteknya pihak bank tetap memerlukan kelengkapan administrasi dan jaminan kredit. Padahal *skim* kredit tersebut telah dijamin oleh pemerintah. Kenyataan demikian sangat mengecewakan pengusaha kecil, sehingga kurang respek apabila harus berurusan dengan bank dan lebih senang mencari alternatif lain atau berusaha dengan modal apa adanya. Tidak jarang mereka justru terjatuh hutang dengan lintah darat.

5. Pengelolaan Usaha

Dampak dari rendahnya jiwa kewirausahaan dan tingkat pendidikan SDM adalah kelemahan dalam mengelola perusahaan. Pengelolaan perusahaan masih menggunakan manajemen apa adanya, terkonsentrasi pada pemilik usaha atau keluarga, yang oleh kalangan pakar disebut manajemen subsisten (tradisional). Aspek manajemen modern seperti perencanaan usaha, pengorganisasian, pembukuan, kontrol dan penataan distribusi/pemasaran hampir tidak dikenal, walaupun ada dalam operasi-onalisasinya tumpang tindih dan tidak efektif. Hal itu tercermin dari kurangnya spesialisasi pekerjaan (*job discription*), tanpa pencatatan yang baik (pembukuan), tidak ada pemisahan harta benda perusahaan dengan kepemilikan pribadi, sehingga sulit mengetahui efektifitas dan efisiensi usaha termasuk keuntungan atau kerugian yang diderita. Naluri bisnis memegang peranan penting dalam mengelola usaha. Beberapa perusahaan memang sudah ada yang menerapkan prinsip-prinsip

manajemen modern tapi tidak banyak. Pada umumnya adalah pelaku usaha baru yang memiliki tingkat pendidikan relatif tinggi dan disertai pengalaman bekerja pada sektor-sektor formal di kota besar, misalnya di Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Palembang, Lampung dan Padang. Beberapa perbedaan prinsip antara manajemen tradisional dan modern yang diterapkan dikalangan usaha kecil dapat diamati dalam matriks sebagai berikut:

Tabel 2
Aspek-Aspek Manajemen Tradisional dan Manajemen Modern

Aspek Manajemen	Manajemen Tradisional	Manajemen Modern (Profesional)
Planning	Tidak ada patokan pasti	Direncanakan, tertulis, formal, strategis
Organisasi	Informal, tanggung jawab tidak jelas dan tumpang tindih	Formal, peran dan tanggung jawab masing-masing secara tertulis, khusus dan terinci
Kontrol	Tidak ada tolok ukur maupun evaluasi formal	Terencana secara formal, selalu jelas tolok ukur tentang segala sesuatu, evaluasi merupakan hal penting bagi perkembangan perusahaan
Pengembangan	Intuitif dan alamiah, sering ikut trend yang sedang berkembang dan kurang peduli masa depan	Direncanakan secara strategis, melalui pelatihan kemampuan dan keterampilan, visi kedepan, mengkaji persoalan-persoalan seputar dunia usaha, perkembangan politik, ekonomi, budaya, teknologi dan informasi

Sumber: Sukamdani Sahid Gitosardjono (1993), dimodifikasi.

6. Penyerapan Tenaga Kerja

Karakteristik usaha kecil yang merupakan alternatif dalam membantu mengatasi masalah pengangguran adalah usaha kecil sangat padat karya yang memerlukan tenaga kerja yang relatif lebih

banyak ketimbang usaha menengah besar yang umumnya lebih padat modal dan padat teknologi. Di Kota Bengkulu setiap tahun terjadi peningkatan penyerapan tenaga kerja oleh usaha kecil, apalagi ketika terjadi krisis ekonomi yang mengakibatkan banyak pekerja yang di-PHK, sebagian dari mereka ditampung oleh usaha kecil. Perkembangan Usaha Kecil dan penyerapan tenaga kerja meningkat setiap tahunnya. Tahun 1994 jumlah usaha kecil berjumlah 1625 unit dengan tenaga kerja 6220 orang, 1995 jumlah unit usaha meningkat menjadi 1783 dengan jumlah tenaga kerja 6990 orang, 1996 ada 1869 unit usaha dengan tenaga kerja 7438 orang, 1997 sebanyak 2000 unit usaha dengan tenaga kerja 7975 orang, tahun 1998 mencapai 2085 unit usaha dan tenaga kerja yang terserap sebanyak 8296 orang dan pada 1999 jumlah unit usaha mencapai 2153 dengan 8571 orang pekerja. Data tersebut adalah hasil pencatatan dari Departemen Perdagangan dan Perindustrian, Departemen Koperasi dan UKM, diyakini bahwa sebenarnya jumlah pekerja yang terserap lebih dari itu karena masih banyak usaha kecil yang belum tercatat atau terdaftar pada instansi berwenang.

7. Proses Produksi

Jika permodalan masih menjadi permasalahan klasik bagi usaha kecil, bisa dibayangkan seberapa modern sarana produksi yang dimiliki. Sarana produksi yang digunakan umumnya sudah digunakan sejak lama dan tidak ada kemampuan untuk mengganti dengan peralatan yang lebih modern dan efisien. Keterbatasan sarana ini sangat menghambat produktivitas dan mempengaruhi kualitas produk yang dihasilkan. Oleh karena itu tidak heran bila

produk yang dihasilkan memiliki kualitas yang seadanya dan pada gilirannya tidak mampu bersaing dengan produk sejenis yang dihasilkan oleh perusahaan menengah dan besar. Kondisi demikian terjadi pada perusahaan yang bergerak dalam usaha konveksi, industri makanan dan minuman, pengolahan biji kopi, pengolahan hasil laut (ikan, kepiting, udang), percetakan, kerajinan batu akik dan kerajinan cinderamata khas Bengkulu. Peralatan produksi masih dijalankan secara manual dan mengandalkan keterampilan tenaga manusia. Permasalahan ini bila dilihat dari sisi produktifitas dan efisiensi usaha memang tidak menguntungkan dan menghambat perkembangan usaha, namun bila dilihat dari sisi ketenagakerjaan, usaha yang padat karya ini mampu menyerap banyak tenaga kerja sehingga sangat membantu dalam menanggulangi masalah pengangguran.

8. Distribusi dan Pemasaran Produk

Aspek distribusi dan pemasaran produk masih tetap menjadi persoalan yang belum terselesaikan. Efek dari kelemahan manajemen dan SDM melahirkan ketidakmampuan dalam membaca peluang pasar dan menciptakan pangsa pasar baru sehingga membuat usaha kecil tidak memiliki jaringan distribusi yang kuat dan luas. Kemampuan dalam melihat, menilai, mengantisipasi dan mengevaluasi peluang-peluang pemasaran dan kemudian menghimpun sarana yang diperlukan untuk kemudian mendayagukannya secara optimal belum dimiliki oleh pengusaha kecil. Kecerdikan menganalisa peluang pemasaran sangat berkaitan dengan jiwa kewirausahaan dan pengetahuan pengusaha. Hal ini

menyebabkan pemasaran produk tidak lancar. Tingkat pemasaran produk dipengaruhi oleh pola permintaan pada setiap segmen pasar. Perilaku pasar selalu menunjukkan perubahan dari waktu ke waktu, tidak pernah statis. Pasar sangat sensitif, baik terhadap harga, merek, persaingan, budaya dan selera konsumen. Pengaruh perilaku pasar menuntut pengusaha peka mengidentifikasi dan mengantisipasinya dengan menerapkan strategi pemasaran yang tepat dari produk yang ditawarkan. Antisipasi terhadap dinamika pasar merupakan peluang bisnis sekaligus ancaman. Pasar membutuhkan produk yang sesuai dengan kebutuhan dan daya beli masyarakat. Dalam konteks ini, pengusaha kecil membutuhkan *injeksi* baru, yaitu jiwa kewirausahaan dan pembaharuan usaha.¹⁰⁰

¹⁰⁰Lihat dalam Agus Sentosa, *Manajemen dan Produktivitas*, Satya Wacana, Semarang, 1994, hal-25.

BAB V

IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG PEMBERDAYAAN USAHA KECIL

Implementasi kebijaksanaan pemerintah merupakan rangkaian proses panjang yang harus dilewati dalam upaya mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam sebuah kebijaksanaan. Kebijaksanaan tersebut dapat berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, dari tingkat tertinggi sampai yang terendah. Proses implementasi berisi tindakan-tindakan baik yang dilakukan oleh institusi pemerintah (birokrasi), institusi semi pemerintah, swasta dan kelompok sasaran yang diarahkan kepada upaya pencapaian tujuan. Sebagai suatu proses maka hampir tidak mungkin terhindar dari kendala dan kelemahan, baik yang berasal dari internal institusi pelaksana, lembaga pendukung dan dari kelompok sasaran. Selalu ada kemungkinan akan berhasil, tidak optimal atau gagal total.

Hal terpenting yang harus diingat adalah bahwa implementasi sebagian besar kebijaksanaan pemerintah pasti melibatkan sejumlah orang pembuat kebijaksanaan yang berusaha keras untuk mempengaruhi perilaku birokrat atau pejabat di lapangan (*street level bureaucrats*) dalam rangka memberi pelayanan tertentu kepada masyarakat atau mengatur perilaku dari kelompok sasaran. Singkatnya dalam mengamati implementasi kebijaksanaan yang melibatkan organisasi pemerintah dari berbagai level, dapat dilihat dari 3 (tiga) perspektif, yaitu pemrakarsa/pembuat kebijaksanaan (*the center*), pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*), dan aktor-aktor perorangan atau

kelompok sasaran.¹⁰¹ Dilihat dari perspektif pusat, fokus analisis akan mencakup usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat atasan atau lembaga tingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari lembaga atau pejabat-pejabat pada tingkat yang lebih rendah/di daerah dalam upaya memberi pelayanan dan/atau mengubah perilaku masyarakat kelompok sasaran. Dalam hal kebijaksanaan tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka kemungkinan upaya penyesuaian atau pengenaan sanksi kepada pejabat yang bertanggung jawab. Namun perhatian utamanya adalah biasanya berkenaan dengan masalah seberapa jauh tujuan-tujuan resmi kebijaksanaan telah tercapai dan apakah faktor-faktor penyebab sehingga tujuan tidak tercapai. Dari perspektif pejabat atau aparat di lapangan, perhatian terfokus pada tindakan atau perilaku yang dilakukan dalam mencapai tujuan dan mengambil langkah-langkah strategis guna memudahkan pelaksanaan tugas-tugasnya. Dari perspektif kelompok sasaran lebih terpusat pada apakah kebijaksanaan yang dilaksanakan memberi pelayanan yang bermanfaat dan memberi dampak positif terhadap kesejahteraan bagi dirinya.

Proses pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil dilihat dari peraturan perundang-undangan sudah cukup memadai sebagai landasan yuridis konstitusional, diantaranya UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, PP No. 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil dan PP No. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan. Kebijaksanaan dasar pemberdayaan usaha kecil diarahkan pada peningkatan prakarsa, kemampuan dan peran serta pengusaha kecil melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan penguatan

¹⁰¹Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal-63.

kelembagaan, yang diharapkan pada masanya dapat menjadi peran penting dalam kehidupan ekonomi rakyat. Secara operasional diterjemahkan dalam 5 (lima) strategi pemberdayaan, yaitu meningkatkan akses pasar dan memperbesar akses pasar, meningkatkan kemampuan akses terhadap sumber modal dan memperkuat struktur permodalan, meningkatkan kemampuan organisasi dan manajemen pengusaha kecil, meningkatkan kemampuan akses dan penguasaan teknologi dan pengembangan kemitraan usaha.

Pemerintah Kota Bengkulu memfokuskan kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil pada aspek peningkatan jiwa/mental kewirausahaan (*enterpreneurship*), kemampuan dan keterampilan/teknis usaha, penguasaan teknologi, penguatan permodalan, kemitraan usaha dan penciptaan iklim persaingan usaha sehat. Secara kuantitatif proses pemberdayaan sampai tahun 1999 telah dilakukan terhadap 1561 pengusaha kecil dari keseluruhan usaha kecil yang berjumlah 2153 unit usaha, terdiri dari usaha perdagangan 626 unit usaha, industri pertanian 152 unit usaha, industri non pertanian 192 unit usaha dan usaha aneka jasa 591 unit usaha.¹⁰² Proses pemberdayaan tersebut meliputi aspek penguatan permodalan usaha, peningkatan kualitas sumber daya manusia, penyediaan sarana dan prasarana, kemitraan usaha dan akses pasar.

Dalam mengkritisi implementasi kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil tersebut, pembahasan selanjutnya akan dibagi dalam 5 (lima) sub pembahasan yaitu penguatan modal usaha, peningkatan kualitas sumber daya manusia pengusaha kecil, pelayanan informasi, kemitraan usaha, dan pemasaran produk.

¹⁰²Data Departemen Koperasi dan UKM Kota Bengkulu

A. Penguatan Modal Usaha

"Fasilitas" permodalan yang telah digulirkan dan diserap oleh usaha kecil, diantaranya kredit usaha yang disalurkan melalui BNI 46, BRI, BPD, BUKOPIN, KUD dan kredit lunak dari penyisihan hasil keuntungan BUMN¹⁰³ serta kerjasama dengan perusahaan modal ventura. Sampai tahun 1999/2000, pengusaha kecil yang dapat mengakses kredit tersebut berjumlah 1006 unit usaha dengan total nilai Rp. 6.592.651.000,-, koperasi berjumlah 30 unit usaha dengan total nilai Rp. 1.175.000.000,-. Kerjasama dengan PT. Sarana Bengkulu Ventura sebanyak 62 usaha kecil dengan nilai Rp. 3.104.413.000,00,- (62 PPU tersebut tersebar di empat daerah tingkat II yaitu Rejang Lebong, Bengkulu Utara, Bengkulu Selatan, pengusaha kecil di Kota Bengkulu yang mampu mengakses kerjasama dengan PT. Sarana Bengkulu Ventura hanya berjumlah 8 pengusaha).

Dari aspek permodalan, telah cukup banyak sarana perkreditan yang digulirkan pemerintah melalui beberapa lembaga perbankan, baik bank pemerintah maupun bank swasta. Banyaknya lembaga perbankan penyalur kredit sebenarnya memberi peluang lebih banyak bagi usaha kecil untuk mendapatkan modal usaha. Namun yang terjadi, usaha kecil tetap merasa kesulitan dalam memperoleh kemudahan kredit karena terbentur pada persyaratan administratif dan persyaratan keharusan menyediakan jaminan kredit yang mudah diperjualbelikan. Persyaratan lain misalnya usaha kecil harus membuka rekening pada bank yang bersangkutan dan menyimpan

¹⁰³Kebijaksanaan ini berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 1232 Tahun 1989 yang mewajibkan BUMN menyisihkan labanya 1%-5% bagi pembinaan dan pengembangan usaha kecil atau koperasi.

sejumlah uangnya yang tidak boleh dicairkan dalam jangka waktu tertentu. Nilai kredit yang disetujui umumnya hanya 70% dari nilai benda jaminan kredit. Selain itu bunga kredit juga relatif tinggi antara 10%-18% pertahun, yang sebenarnya hampir tidak berbeda dengan bunga kredit komersial.

Dari sudut kepentingan lembaga perbankan keberatan untuk memberikan kredit kepada usaha kecil dipengaruhi oleh berbagai kelemahan yang melekat pada usaha kecil, seperti kelemahan SDM, kelayakan dan prospek usaha, pengelolaan usaha serta legalitas usaha. Hal tersebut bagi bank dianggap sebagai resiko dan kurang menguntungkan. Namun yang terpenting adalah bahwa karakteristik usaha kecil tidak mampu memenuhi prinsip *prudential banking*, yang secara operasional dibakukan dalam prinsip 4P (*personality, purpose, prospect payment,*) dan 5C, yaitu *character* (sifat/tabiat calon nasabah), *capability* (kemampuan pengembalian dari calon nasabah), *capital* (modal nasabah dan modal dari bank), *collateral* (jaminan/agunan yang ditawarkan) dan *condition of economy* (situasi perekonomian).¹⁰⁴ Bagi usaha kecil yang berhasil memperoleh kredit modal dari lembaga perbankan, umumnya mereka memiliki jaminan kredit berupa rumah atau tanah yang bernilai komersial, secara hukum administrasi memiliki legalitas usaha dan usaha yang digeluti juga relatif berkembang. Persoalannya adalah bagaimana dengan usaha kecil yang tidak memenuhi persyaratan baku tersebut, apakah dibiarkan demikian atau diupayakan jalan keluar yang bijaksana. Model kredit sebagaimana diuraikan diatas atau kredit komersial

¹⁰⁴Bambang Sunggono, *Pengantar Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hal 132.

tentu saja tidak tepat, sehingga perlu dikembangkan suatu sistem permodalan/perkreditan yang lebih memudahkan usaha kecil dalam mengaksesnya. Pihak perbankan juga perlu diyakinkan bahwa usaha kecil dapat dipercaya dan mampu melunasi pinjamannya, misalnya dengan menyediakan lembaga penjamin kredit oleh pemerintah atau swasta yang peduli kepada usaha kecil dan pendampingan kepada usaha kecil. Alternatif lain yang bisa dilakukan adalah mengintegrasikan sistem kredit bagi usaha kecil ke dalam sebuah lembaga khusus yang sengaja dibentuk oleh pemerintah untuk melayani usaha kecil yang bermasalah dengan permodalan tetapi tidak mampu mengakses kredit dari lembaga perbankan. Selama ini semua kebijaksanaan kredit terkonsentrasi pada lembaga perbankan yang ditunjuk yang *nota bene* adalah lembaga komersial, sehingga kecil kemungkinannya memasukan misi sosial dalam kegiatan usahanya. Meskipun dana yang harus disalurkan kepada usaha kecil merupakan penyisihan hasil keuntungan BUMN atau dana pemerintah, dalam praktek tetap dikenakan bunga yang cukup tinggi dan dengan menggunakan prosedur standar perbankan. Melihat kondisi demikian pemerintah harus segera mengeluarkan kebijaksanaan yang dapat menjembatani agar usaha kecil dapat memperoleh kredit dari lembaga perbankan tanpa harus memenuhi persyaratan standar perbankan. Perlu lembaga khusus sebagai penjamin kredit bagi usaha kecil, bisa lembaga pemerintah, semi pemerintah atau swasta. Di negara lain, lembaga penjamin telah cukup lama dikenal yang bertujuan untuk membantu pengusaha kecil dan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Di Amerika Serikat, lembaga seperti itu telah didirikan sejak tahun 1953 dengan nama

Small Business Administration. Tujuan lembaga ini adalah untuk membantu perorangan atau usaha kecil memulai usaha bisnisnya dan mengembangkannya. Pelayanan yang diberikan meliputi fasilitas pendanaan, bantuan pengurusan izin dan seluk beluk pendirian perusahaan, pelatihan manajemen dan bantuan hukum. Di Jepang lembaga sejenis telah terbentuk sejak tahun 1952 yang dikenal dengan Federation of Credit Guarantee yang kemudian mendirikan Small Business Insurance Corporation. Di Korea Selatan terbentuk sejak tahun 1976 dengan nama The Korean Credit Guarantee Fund, di India sejak tahun 1971 dengan nama Deposit Insurance and Credit Guarantee dan di Malaysia sejak tahun 1972 dengan nama Credit Guarantee Corporation Malaysia Berhad, dan di Filipina pada tahun 1983 bernama The Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises.¹⁰⁵

Salah satu lembaga keuangan bukan bank yang memiliki relevansi cukup kuat dengan kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil di Indonesia adalah perusahaan modal ventura. Keppres No. 61 Tahun 1988 dan Kepmenkeu No. 1251/ KMK.013/1988, pasal 1 angka 11 memberikan definisi perusahaan modal ventura (*venture capital company*) ialah suatu badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal kedalam suatu perusahaan yang menerima bantuan pembiayaan (*investee-company*) untuk jangka waktu tertentu. Di provinsi Bengkulu, sejak Oktober 1997 telah didirikan PT. Sarana Bengkulu Ventura dan beroperasi sejak awal tahun 1998. Sampai akhir tahun 2000 PT. SBV

¹⁰⁵Newsletter No. 41/VI/ Juni/2000 hal-15.

telah melakukan kerjasama dengan 62 usaha kecil yang tersebar di 4 (empat) daerah tingkat II.

Bila dilihat dari segi keberadaan perusahaan pasangan usaha (PPU) yang umumnya terdiri dari pengusaha kecil, jelas modal ventura sangat membantu dalam hal permodalan dan peluang pengembangan usaha. Disamping PPU akan memperoleh kemudahan memperoleh tambahan modal usaha tanpa jaminan (agunan), bersamaan itu pula mendapatkan bantuan manajemen dari perusahaan modal ventura (PMV).¹⁰⁶ Kegiatan pembiayaan yang dilakukan oleh PMV berbentuk penyertaan modal pada perusahaan pasangan usaha (*investee company*). Jenis pembiayaan yang dilakukan oleh PMV dapat dibedakan atas 3 (tiga) macam, yaitu (1) penyertaan saham langsung, yaitu pembiayaan dilakukan dengan cara penyertaan langsung dalam bentuk saham pada PPU, syarat utamanya badan usaha PPU harus berbentuk badan hukum (Perseroan Terbatas). (2) obligasi konversi, yaitu pembiayaan dalam bentuk obligasi yang selanjutnya dapat dikonversi menjadi saham biasa pada PPU dalam jangka waktu tertentu. (3) pola bagi hasil, yaitu jenis pembiayaan dengan cara bagi hasil keuntungan usaha PPU dengan komposisi yang sudah disepakati terlebih dahulu oleh PT. SBV dan PPU.¹⁰⁷

¹⁰⁶Kegiatan usaha Perusahaan Modal Ventura dilakukan dalam bentuk penyertaan modal pada perusahaan pasangan usahanya. Bidang investasi yang digeluti oleh PMV adalah dalam rangka untuk pengembangan penemuan baru, pengembangan perusahaan yang pada tahap awal usahanya mengalami kesulitan, membantu kegiatan perusahaan yang berada pada tahap pengembangan, membantu perusahaan yang sedang berada dalam keadaan kemunduran usaha, pengembangan prospek penelitian dan rekayasa, pengembangan pelbagai penggunaan teknologi baru dan alih teknologi baik yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri, membantu proses pengalihan kepemilikan perusahaan.

¹⁰⁷Dirumuskan dari wawancara dengan Kepala Divisi Administrasi PT. SBV dan informasi yang diberikan oleh pengusaha kecil yang menjadi perusahaan pasangan usaha PT. SBV. Bandingkan dengan Richard Burton Simatupang *Aspek Hukum Dalam Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hal-137.

Walaupun sudah ada usaha kecil dan industri rumah tangga yang terbantu melalui PT. SBV tetapi masih terlalu kecil. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan yang ada pada pengusaha kecil. Sementara itu persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan modal ventura kadang masih sulit bagi calon PPU untuk memenuhinya. Keberatan atau kesulitan yang sering dialami oleh calon PPU tersebutnya misalnya kelembagaan usaha harus berbadan hukum atau setidaknya memenuhi kriteria legalitas usaha (terdaftar dan memiliki kelengkapan perizinan), memiliki *business plan*, memiliki analisa mengenai dampak lingkungan (AMDAL), manajemen yang baik, prospek pemasaran yang baik dan potensial. Masih terlalu banyak pengusaha kecil belum memperoleh manfaat dari adanya lembaga modal ventura. Kondisi riil di lapangan demikian harus diperhatikan dan diupayakan jalan keluarnya. Jangan sampai program yang sudah sangat bagus ini akan gagal menyentuh kelompok-kelompok masyarakat yang memang mesti ditolong dan dientaskan dari ketidakberdayaan. Hendaknya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon PPU disesuaikanlah dengan kondisi yang melekat pada usaha kecil tetapi juga tidak menimbulkan masalah dikemudian hari. Jadi harus ada kebijaksanaan yang sedikit pragmatis untuk melakukan perubahan tertentu dari persyaratan yang seharusnya, sehingga para pengusaha kecil lebih mudah memenuhinya. Kelemahan perusahaan modal ventura dalam kaitannya dengan pemberdayaan usaha kecil, adalah dalam memilih PPU sangat selektif yaitu usaha kecil yang memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh PMV. Seleksi yang dilakukan sangat selektif, persyaratan tertentu seringkali tidak mampu dipenuhi oleh usaha kecil yang mengakibatkan usaha

kecil gagal menjadi PPU. Penyertaan modal baru dapat dilakukan jika perusahaan yang akan dibantu dinilai patut dan layak, dalam bahasa kiasan dikatakan *"beasiswa memang diberikan hanya kepada murid yang pandai, serius dan selalu naik kelas namun kesulitan biaya"*. Peran pemerintah sangat diperlukan dalam menyiapkan usaha kecil agar mampu mengadakan kerjasama dengan berbagai pihak. Ketidakpercayaan lembaga pendukung untuk mengadakan kerjasama dengan kecil merupakan salah satu contoh belum optimalnya implementasi kebijaksanaan pemerintah.

B. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia

Program peningkatan kualitas sumber daya manusia berbentuk bimbingan teknis usaha terhadap 1406 unit usaha kecil menengah, pelatihan manajemen kepada 100 unit usaha kecil, magang/studi banding diikuti 50 unit usaha kecil dan bimbingan penyuluhan terhadap 500 unit usaha kecil menengah.

Secara empiris berbagai kebijaksanaan tersebut tidak banyak membantu usaha kecil dalam meningkatkan kualitas SDM, baik bagi pengusaha maupun tenaga kerjanya. Pendidikan dan pelatihan yang diadakan dalam upaya peningkatan kualitas SDM, kemampuan manajemen dan teknis usaha, dilaksanakan tidak terspesialisasi menurut jenis usaha tetapi digeneralisir untuk semua jenis usaha dan disatukan dengan usaha menengah. Model pelatihan demikian merupakan kesalahan implementasi karena karakteristik dan permasalahan yang dihadapi oleh *target group* jelas berbeda dan tidak bisa disamakan. Materi pelatihan yang bersifat umum sehingga tidak menyentuh substansi permasalahan yang harus diperbaiki dari

usaha kecil. Akibatnya pelatihan hanya sebagai wahana menambah cakrawala pengetahuan namun kurang berdampak terhadap proses pemberdayaan dan pengembangan usaha. Hal ini terjadi karena belum berjalannya proses evaluasi program dan kurang tanggapnya institusi/aparat pelaksana terhadap umpan balik dari kelompok sasaran. Banyak pelatihan diselenggarakan sebagai pemenuhan tugas institusi tanpa diikuti kesadaran dan komitmen untuk mempelajari dan menganalisa kebutuhan riil kelompok sasaran dan berlindung dibalik alasan keterbatasan anggaran dan sumber daya aparat pelaksana. Kelemahan menonjol dari berbagai pelatihan yang diselenggarakan ialah penyelenggara pelatihan belum memahami sepenuhnya kekuatan dan kelemahan kelompok sasaran, ada kecenderungan untuk menggeneralisir usaha kecil dan usaha menengah dalam satu *main frame* dengan mengabaikan karakteristik masing-masing usaha dan jenis usaha, serta masih kurangnya kesadaran dan komitmen aparat pelaksana untuk menyelenggarakan program dengan sebaik-baiknya.

Tidak banyak usaha kecil menerapkan prinsip-prinsip manajemen modern. Manajemen tradisional yang selama ini diterapkan masih dianggap efektif dan mampu menjaga kelangsungan usaha. Bagi mereka manajemen bukan merupakan masalah besar, karena usaha tersebut dimiliki oleh keluarga atau perorangan.

Kebanyakan informan yang terlibat wawancara dengan penulis, menginformasikan bahwa dalam teknis produksi umumnya mereka masih menggunakan cara-cara lama yang sudah turun temurun dilakukan (subsisten-tradisional) karena masih dianggap efektif. Teknis produksi yang didapat dalam pelatihan-pelatihan jarang atau

tidak dimanfaatkan sama sekali karena disamping tidak mempunyai peralatannya/mesin, merekapun belum pandai menggunakan. Materi pelatihan masih sangat teoritis, bersifat pengenalan dan kurang diikuti dengan praktek langsung. Kondisi ini terjadi antara lain pada industri logam, kimia dan aneka, seperti usaha batu akik (Usaha Sulaiman Mata, Sosaiki Bumi Putri Gading Cempaka), usaha pandai emas (Sinar Emas Pelangi, Mardi Pandai Emas); industri makanan dan minuman (Darma Jasa, Sasni, Ramayana), usaha mebel (Tunggal Jaya Mebel, Usaha Makmur); industri pengolahan, misalnya pengolahan biji kopi, pengolahan ikan, udang dan kepiting, usaha Percetakan (Andeko Ofset, Fahmi Perc) dan usaha konveksi (Konveksi Dirgantara, Marisa Busana).

C. Pelayanan Informasi Bisnis

UU no. 9 Tahun 1995 pasal 10 dan PP No 32 Tahun 1998 pasal 10 huruf f mengamanatkan kepada pemerintah untuk menumbuhkan iklim usaha sehat melalui ketersediaan informasi bisnis dan teknologi dengan cara membentuk bank data (*data base*) dan jaringan informasi bisnis. Meliputi informasi kredit/modal usaha, peluang pasar, harga, teknologi, desain produk dan hal ihwal yang berkaitan dengan dunia usaha, baik yang berasal dari pemerintah dan kalangan swasta, dari dalam maupun luar negeri. Berbagai informasi bisnis tersebut selanjutnya disebarkan secara efektif kepada pengusaha kecil, dengan tujuan menambah pengetahuan bisnis dan kemampuan membaca peluang usaha.

Di Kota Bengkulu pelayanan informasi bisnis terpusat pada 2 instansi pemerintah, yaitu Departemen Perindustrian/Perdagangan

dan Departemen Koperasi/PPK. Sistem informasi masih bersifat konvensional, tersimpan dalam bentuk lembaran-lembaran, tersimpan dalam map dan laci meja aparat. Pelayanan yang diberikan dilakukan secara pasif, yaitu model pelayanan menunggu masyarakat datang dan meminta informasi yang dibutuhkan. Jika masyarakat tidak datang langsung dan aktif mencari maka selama itu pula informasi yang ada tetap tersimpan rapi dan tidak termanfaatkan. Padahal sebenarnya sangat penting bagi pengusaha dalam rangka mengembangkan perusahaannya. Sampai sejauh ini belum ada perubahan untuk melakukan pelayanan aktif, misalnya memberikan informasi langsung kepada pengusaha atau melalui penerbitan berkala seperti buletin atau brosur. Keinginan untuk merubah sistem pelayanan memang sudah menjadi rencana namun kelihatannya cukup sulit mewujudkannya karena terbentur pada tidak adanya anggaran.

Tidak termanfaatkan informasi yang tersedia juga disebabkan masih rendahnya kesadaran para pengusaha akan pentingnya informasi bisnis dalam mengelola perusahaannya. Disamping itu pula secara jujur harus diakui bahwa informasi yang dimiliki kedua instansi pemerintah itu kurang lengkap karena hanya berisi kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, tidak memiliki informasi pasar konkrit. Aparat yang bertugas mengumpulkan dan mengelolanya tidak pernah aktif mencari dan mengumpulkan informasi lapangan atau melakukan kerjasama dengan pihak swasta. Tidak tersedianya informasi yang lengkap dan konkrit pada akhirnya membuat para pengusaha menjadi enggan datang, sehingga sistem informasi yang ditata menjadi sesuatu yang tidak berguna.

D. Penyediaan/pembangunan Sarana dan Prasarana

Di bidang sarana dan prasarana berbentuk pembangunan kios-kios usaha, sarana jalan, bantuan peralatan/mesin dan pembangunan lingkungan industri kecil (LIK). Pemerintah telah melakukan pembangunan kios-kios usaha di pasar (pasar minggu dan pasar panorama). 2 (Dua) lokasi pasar tersebut dapat menampung 500 usaha kecil yang bergerak dibidang perdagangan, sedangkan bagi kelompok industri kecil dibangun sentra atau lingkungan industri kecil (LIK). Sayangnya, lokasi LIK berada di pinggiran kota sehingga banyak usaha kecil menolak ditempatkan di sana, dengan alasan jauh dari lokasi pasar dan sulit dijangkau oleh konsumen. Aglomerasi yang ditawarkan pemerintah pada prinsipnya dalam waktu tertentu akan menguntungkan karena beberapa faktor.¹⁰⁸ *Pertama*, aglomerasi membuka peluang bagi dibangunnya prasarana, seperti pengadaan listrik, air bersih, sistem pengolahan limbah dan fasilitas lain secara lebih efisien. *Kedua*, aglomerasi menciptakan kemungkinan terjadinya akumulasi sumber daya dan interaksi intensif antar pengusaha kecil, baik berbentuk persaingan atau saling keterkaitan. *Ketiga*, aglomerasi bagi usaha perdagangan menguntungkan karena menjadi suatu pusat perhatian konsumen dan menawarkan keanekaragaman dan pilihan produk. Aglomerasi usaha dimaksudkan untuk memudahkan pembinaan dan penataan kota.

Meskipun aglomerasi yang diinginkan pemerintah tidak berhasil, namun fenomena di lapangan memperlihatkan terjadinya pengelompokan secara alamiah tanpa disadari dalam lokasi tertentu,

¹⁰⁸Isono Sadoko, Maspiyati dan Dedi Haryadi, *Pengembangan Usaha Kecil*, Akatiga, Bandung, 1995, hal-80.

misalnya yang terjadi di Kelurahan Kebun Tebeng kecamatan Gading Cempaka, Kelurahan Kampung Bali kecamatan Teluk Segara. Aglomerasi spontan semacam ini memudahkan pemerintah dalam melakukan pembinaan. Namun demikian, aglomerasi spontan tidak seideal konsep LIK yang berkeinginan terjadi pengelompokan usaha dalam suatu lokasi khusus sesuai dengan jenis usahanya. Karena aglomerasi itu terjadi ditengah pemukiman penduduk yang cukup padat yang sebenarnya bukan diperuntukan sebagai lokasi usaha atau industri. Di masa datang hal ini perlu mendapat perhatian serius karena cepat atau lambat berpotensi menimbulkan persoalan sosial, seperti pencemaran lingkungan, konflik dengan penduduk sekitar.

E. Pemasaran Produk

Dari aspek pemasaran, upaya yang dilakukan pemerintah masih terbatas pada mengikutsertakan usaha kecil dalam pameran-pameran produk yang diselenggarakan satu sampai lima kali dalam setahun. Upaya ini kurang diminati karena dianggap tidak efektif memacu pemasaran. Mereka sangat yakin tanpa mengikuti pameran atau promosi, produk mereka tetap terserap oleh pasar. Keyakinan demikian merupakan kekuatan yang melahirkan optimisme dan kemandirian berusaha, tetapi juga sekaligus menjadi kelemahan karena mereka tidak pernah memikirkan metode pemasaran baru yang sifatnya berkelanjutan dan tidak peduli dengan dinamika pasar yang cenderung berubah-ubah. Pola pemasaran bersifat pasif dan tanpa biaya, kecuali biaya transportasi. Pasar produk usaha kecil sebagian besar masih berada pada tingkat daerah (lokal). Sebagian kecil dan kurang signifikan dipasarkan ke kota-kota sekitar provinsi Bengkulu,

seperti Lubuk Linggau (Sumsel), Painan (Sumbar), Krui, Bukit Kemuning (Lampung) dan kota-kota di provinsi Jambi.

Sebagai akibat dari lemahnya jaringan distribusi, ketergantungan kepada pedagang pengumpul (pedagang perantara) sangat tinggi. Para pedagang pengumpul melakukan pembelian langsung ke lokasi usaha kecil. Disatu sisi pola demikian dianggap cukup efektif karena usaha kecil tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi, namun dilain sisi kelemahan informasi perkembangan pasar, acapkali dimanfaatkan oleh para pedagang untuk memperoleh keuntungan lebih tinggi dengan menetapkan harga pembelian jauh di bawah harga pasar. Terlihat di sini posisi pedagang lebih kuat dari posisi usaha kecil. Bagi pengusaha kecil yang memiliki pengetahuan tentang perkembangan pasar juga tidak mampu melakukan penawaran harga karena *kerewelan* pengusaha dapat menyebabkan pedagang tidak mau membeli produk yang mereka hasilkan. Ketakutan kehilangan pembeli membuat pengusaha tidak mampu berbuat apa-apa dan menerima kondisi demikian dengan sabar. Pasar yang bersifat oligopolistik mengkondisikan terjadinya persaingan sangat tajam antar pengusaha. Sering terjadi perang harga yang sangat merugikan mereka sendiri. Mestinya hal demikian tidak perlu terjadi, apabila usaha kecil tergabung dalam suatu organisasi, katakanlah berupa asosiasi usaha atau koperasi. Tetapi sulitnya kesadaran mengorganisir diri masih rendah. Peran pemerintah sangat diperlukan dalam memotivasi dan mengorganisir usaha kecil.

3. Kemitraan Usaha Kecil Dengan Usaha Menengah dan Besar

Program kemitraan usaha belum berjalan sebagaimana diharapkan kecuali bagi usaha yang bergerak dibidang pertanian, misalnya dalam bentuk perkebunan inti rakyat (PIR) dan toko swalayan yang menerima produk usaha kecil untuk dipasarkan (konsinyasi). Usaha besar dan menengah tidak tertarik untuk bermitra dengan usaha kecil, karena dinilai buruknya kinerja dan kualitas produk usaha kecil. Padahal Undang-Undang Usaha Kecil No. 9 Tahun 1995 dan PP No. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, Keputusan Bersama Menteri Negara Investasi/Kepala BKPM dan Menteri Koperasi dan PPK No. 22/SK/1998 dan No. 07/SKB/M/VII/1998 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Melalui Kemitraan Dalam Penanaman Modal, telah mewajibkan usaha besar dan menengah melakukan kemitraan walaupun tidak memiliki keterkaitan usaha (pasal 26-32 PP No. 44 Tahun 1997).

Dari pola yang diatur dalam PP kemitraan, yaitu pola inti plasma, sub kontrak, perdagangan umum, keagenan dan waralaba, hanya pola inti plasma dan perdagangan umum yang dapat dilaksanakan. Pola inti plasma dilakukan kepada para petani dalam bentuk perkebunan inti rakyat (PIR). Hubungan kemitraan dilakukan dengan membuat suatu perjanjian kemitraan. Dalam implementasinya usaha kecil (plasma) selalu berada pada posisi yang tereksplorasi, terutama dalam hal penentuan harga produk yang rendah ditentukan secara sepihak oleh usaha besar (inti) tanpa ada kompromi. Seringkali terjadi perlawanan dari plasma dengan cara menjual produknya keluar lokasi PIR. Namun tidak efektif karena pengawasan dari inti cukup ketat dan dengan memberi sanksi berat terhadap plasma yang

melakukan pelanggaran. Keluhan atau pengaduan kepada Gubernur Kepala Daerah dan Ketua Badan Koordinasi Panaman Modal Daerah (BKPM) sebagai otoritas yang melakukan pengawasan dan pelaksanaan kemitraan¹⁰⁹ tidak pernah ditindaklanjuti dengan baik dan adil. Bahkan justru memunculkan persepsi dari plasma bahwa pemerintah lebih memihak kepada usaha besar dan tidak memiliki kepedulian terhadap nasib masyarakat kecil.

Pola perdagangan umum dilaksanakan oleh pengusaha *super market* atau pertokoan besar dengan menerima pasokan barang-barang produksi usaha kecil seperti hasil kerajinan, meubel, *garment*, makanan dan minuman kemasan, buah-buahan, sayur-mayur dan sebagainya. Sistem yang digunakan ialah penitipan dan pembayaran kemudian (konsinyasi). Sistem konsinyasi kadangkala dapat merugikan usaha kecil, apabila pembayaran mengalami keterlambatan sehingga mengganggu kelancaran sirkulasi keuangan. Selain itu usaha kecil tidak memiliki daya tawar apapun termasuk dalam tata letak (*lay out*) barang yang dikonsinyasikan.

Menyimak berbagai kebijaksanaan yang telah dilaksanakan sebagaimana dipaparkan di atas, cukup sulit untuk mengatakan bahwa pemerintah sudah melakukan upaya optimal dalam memberdayakan usaha kecil. Fokus kebijaksanaan khususnya di Kota Bengkulu belum sepenuhnya dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Meskipun demikian para aparat birokrasi yang terkait dengan masalah usaha kecil menyatakan bahwa pemerintah telah berhasil memberdayakan usaha kecil, dengan berdasarkan indikator tertentu, seperti meningkatnya nilai

¹⁰⁹Berdasar ketentuan Surat Keputusan Menteri Negara Investasi/Ketua BKPM No. 30 Tahun 1998 jo No. 21 Tahun 1996.

investasi dan produksi, meningkatnya penyerapan tenaga kerja dan pertumbuhan usaha kecil, sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 3
Nilai Investasi dan Nilai Produksi Usaha Kecil
Tahun 1998-1999 (dalam Rp. 000)

Kecamatan	Nilai Investasi (Rp)		Nilai Produksi (Rp)	
	1998	1999	1998	1999
Selebar	564.715.	642.763.	1.636.239	1.890.615
Gd. Cempaka	5.511.358	5.840.894	24.094.615	25.168.647
Teluk Segara	1.595.638	1.734.390	7.471.719	7.923.943
Ma. Bangkahulu	335.472	378.837.	1.009.045	1.150.413

Sumber Data: Kantor Deperindag TK. II Kota Bengkulu, Depkop dan PPK TK. II Kota Bengkulu

Tabel 4
Pertumbuhan Usaha Kecil dan Penyerapan Tenaga Kerja
Tahun 1998-1999

Kecamatan	Usaha Kecil		Tenaga Kerja		Pertambahan
	1998	1999	1998	1999	
Selebar	99	108	410	447	37
Gading Cempaka	1483	1521	5827	5979	152
Teluk Segara	443	459	1754	1818	64
Ma. Bangkahulu	60	65	305	327	22
Jumlah	2085	2153	8.296	8571	275

Sumber Data: Kantor Deperindag TK. II Kota Bengkulu, Depkop dan PPK TK. II Kota Bengkulu

Indikator kuantitatif di atas belum cukup representatif untuk memberi penjelasan bahwa implementasi kebijaksanaan pemberdayaan telah berhasil dan mencapai tujuannya, karena hal tersebut hanya

menyangkut salah satu indikasi dari sekian banyak indikator lainnya. Namun terlepas dari hal itu, kebenaran data kuantitatif harus dapat diuji dengan berbagai data yang sifatnya kualitatif (empiris), misalnya menguatnya struktur permodalan, teknis produksi, penerapan prinsip-prinsip manajemen modern, peningkatan kualitas produk, luasnya jaringan distribusi dan pemasaran, dan indikator lainnya. Kurang efektifnya kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil terutama disebabkan oleh penekanan yang terlalu berat sebelah. Kebanyakan kebijaksanaan yang dijalankan lebih terkonsentrasi pada sisi penawaran (*supply side oriented*) dari usaha kecil, diatur, direncanakan dan ditentukan oleh orang-orang pemerintah di tingkat pusat atau propinsi yang tidak sepenuhnya memahami kondisi usaha kecil dan daerah sekitarnya. Sementara itu hampir tidak pernah dilakukan diversifikasi pasar dan *demand side problems* yang dihadapi *target group*.¹¹⁰ Hal yang harus dilakukan pemerintah adalah membina usaha kecil menjadi efisien dan dinamis dengan menciptakan iklim bisnis kondusif tanpa harus membuat usaha kecil menjadi tergantung kepada kebijaksanaan dari pemerintah.

¹¹⁰Hill dan Sande dikutip oleh Tulus Tambunan Op. Cit. Hal-216.

BAB VI

KENDALA/HAMBATAN PROSES PEMBERDAYAAN USAHA KECIL

Penegakan hukum dimaknai sebagai proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum agar dapat menjadi kenyataan. Tujuan hukum termuat dalam teks peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang memiliki otoritas. Kebijaksanaan pemerintah adalah hukum yang dibuat untuk menterjemahkan tujuan-tujuan hukum agar dapat dilaksanakan dalam kehidupan bermasyarakat/ bernegara.

Upaya mewujudkan tujuan hukum tidak mudah. Banyak faktor yang turut mempengaruhi dan menentukan efektif atau tidaknya hukum. Tidak jarang terjadi kesenjangan antara teks perundang-undangan (*law in book*) dan realitas empirik (*law in action*). Faktor-faktor tersebut adalah (1) hukum itu sendiri, (2) pihak yang merumuskan/membentuk dan aparaturnya, sarana dan prasarana pendukung, (3) masyarakat –lingkungan di mana hukum itu diberlakukan, dan (4) kebudayaan masyarakat.¹¹¹

Kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil merupakan proses penegakan hukum untuk mewujudkan tujuan hukum sebagaimana termuat dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan peraturan pelaksanaannya. Uraian terdahulu memberikan kesimpulan kepada penulis bahwa implementasi kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil di Kotamadia Bengkulu masih banyak mengalami kendala operasional, baik yang berasal dari internal lembaga pelaksana –birokrasi pemerintahan- maupun kendala eksternal yang bersumber dari *target group* dan kurang adanya *suport* dari lembaga

¹¹¹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hal-5.

bukan pemerintah (*Non Government Organizations-NGO*). Dari hasil penelitian lapangan ditemukan beberapa faktor yang diyakini sebagai penyebab kurang optimalnya implementasi kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil. Akibatnya tujuan yang dikehendaki oleh undang-undang usaha kecil belum tercapai. *Pertama*, kebijaksanaan pemerintah dirumuskan kurang berdasarkan realitas usaha kecil, sering disandarkan pada asumsi/mitos terhadap *target group*. *Dua*, adanya patologi birokrasi pada lembaga pelaksana yang termanifestasikan dalam bentuk masih rendahnya kualitas sumber daya manusia aparat (SDAB), perilaku dis-fungsional dan negatif aparat, intervensi kepentingan politik ke dalam birokrasi pelaksana, lemahnya koordinasi antar departemen terkait dan lembaga pendukung. *Tiga*, problematika usaha kecil yang menjadi *target group*. Problematika usaha kecil adalah sasaran dari proses pemberdayaan, namun juga sekaligus merupakan kendala yang cukup mempengaruhi proses implementasi kebijaksanaan pemberdayaan. Berbagai kendala tersebut, selanjutnya, akan diuraikan secara satu persatu.

A. Kebijakan Pemerintah dan Bias Asumsi/Mitos Terhadap *Target Group*

Ketentuan UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, secara umum sudah cukup akomodatif dengan berbagai permasalahan yang melekat pada usaha kecil. Persoalan selanjutnya adalah bagaimana bunyi undang-undang tersebut ditindaklanjuti dengan kebijaksanaan konkrit untuk kemudian diimplementasikan dan seberapa jauh kontribusinya terhadap pemberdayaan usaha kecil. Sebab redaksional kalimat undang-undang dapat dikatakan masih sebagai janji-janji

pemerintah, ada kemungkinan tidak dilaksanakan. Dengan demikian membutuhkan pembuktian lebih lanjut yaitu bagaimana kenyataan empirik di lapangan.

Pemberdayaan usaha kecil harus dibangun berdasarkan atas realitas dari kelompok sasaran (*target group*). Sebab bilamana tidak disandarkan pada realitas, ada kekhawatiran kebijaksanaan yang ditetapkan dan diimplementasikan terperangkap dalam realitas semu, berpijak pada asumsi atau mitos-mitos pemberdayaan yang ada dalam pikiran aparaturnya pemerintah/agen pembangunan dan dianggap tepat oleh pemerintah. Ada 10 (sepuluh) asumsi/mitos umum dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat, yaitu:¹¹²

1. Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses pengembangan materail, rasional dan bertumpu pada pengembangan ekonomi masyarakat;
2. Pemberdayaan masyarakat akan lebih mudah dan lebih baik diwujudkan melalui pendekatan pembangunan yang berasal dari atas (*top down*) daripada pendekatan pembangunan yang mengintegrasikan aspirasi masyarakat ditingkat *grass root* (*bottom up*);
3. Pemberdayaan masyarakat lebih membutuhkan dan mementingkan material;
4. Pengetahuan dan teknologi internasional selalu lebih baik dari pada pengetahuan dan teknologi masyarakat dalam proses pengembangan masyarakat;
5. Kelembagaan lokal selalu tidak efisien dan tidak akan mampu mewujudkan upaya pemberdayaan masyarakat ;
6. Masyarakat khususnya pada lapisan bawah tidak tahu apa yang diinginkannya;
7. Kemiskinan lahir sebagai akibat dari kebodohan dan kemalasan anggota-anggota masyarakat;
8. Efisiensi adalah tujuan utama pembangunan dan tujuan alokasi sumber daya masyarakat;
9. Sektor pertanian dan pedesaan adalah sektor inferior yang tidak perlu diprioritaskan untuk dikembangkan;
10. Ketidakseimbangan dalam akses dan kepemilikan/penguasaan sumber daya pembangunan merupakan syarat penting untuk melakukan perubahan.

¹¹²Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta, 1996, hal-146-149.

Keterjebakan dalam asumsi/mitos pemberdayaan agaknya juga terjadi dalam proses pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. Secara kuantitatif sudah cukup banyak kebijaksanaan pemerintah yang ditujukan bagi komunitas usaha kecil, mulai dari kebijaksanaan permodalan sampai pengembangan sumber daya manusia. Tetapi secara kualitatif masih banyak banyak usaha kecil yang tidak merasakan manfaatnya dan masih *ibarat kerakap tumbuh di batu, mati segan hidup pun tak mampu*.

Walaupun berbagai studi mengenai fenomena usaha kecil telah sering dilakukan, namun belum sampai pada pemahaman yang komprehensif. Belum berhasilnya kebijaksanaan pemberdayaan yang dilaksanakan oleh pemerintah, sangat dipengaruhi oleh bentuk kebijaksanaan atau program yang dipilih. Dihubungkan dengan realitas usaha kecil di wilayah studi, premis yang dikemukakan diatas cukup relevan untuk menjelaskan hal ini, sebab pilihan tindakan (program) pemerintah memang dipengaruhi oleh berbagai asumsi/mitos yang sengaja dibuat terlebih dahulu sebelum mengetahui dan mencermati kondisi dari kelompok sasarannya. Dari pengamatan dan realitas empiris penulis menemukan setidaknya ada 9 (sembilan) asumsi/mitos yang secara langsung atau tidak langsung menjadi sandaran kebijaksanaan pemerintah.

Pertama, pemberdayaan usaha kecil lebih tepat dilaksanakan dengan pendekatan dari atas (*top down*) dan tidak perlu menggunakan pendekatan dari bawah (*bottom up*). Asumsi ini melahirkan sentralisasi kebijaksanaan, mulai dari pemerintah pusat sebagai perumus kebijaksanaan, pemerintah daerah dan perangkat birokrasinya sebagai pelaksana dan usaha kecil sebagai komunitas sasaran (*target group*).

Pemerintah dalam hal ini bertindak sebagai subyek (*agent*) sementara usaha kecil diposisikan sebagai obyek dari tindakan pemerintah. Pemerintah sebagai institusi yang memiliki otoritas dengan bebas mengintrodusir berbagai program, sedangkan obyek sasaran hanya dapat menerima tanpa dapat mengajukan penawaran dan mengusulkan aspirasi-aspirasi yang benar-benar dibutuhkan. Banyak program pemberdayaan pemerintah menghadapi kendala operasional, karena dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, sehingga kurang mendapat respon positif dari usaha kecil dan terkesan terlaksana seadanya. Selain itu sosialisasi program hampir tidak dilakukan, kecuali selebar kertas undangan atau pemberitahuan mengenai suatu kegiatan, sehingga pengusaha kecil tidak bisa mempersiapkan diri untuk bersikap partisipatif dalam kegiatan tersebut. Program-program pemberdayaan sangat sulit dipahami maksud dan tujuan yang ingin dicapai serta kontribusinya bagi pengembangan usaha. Kutipan pernyataan dari beberapa pengusaha kecil berikut terasa cukup menggambarkan ketidakmengertian tersebut *".....banyak kegiatan yang kami ikuti dari Departemen Koperasi dan PPK dan Departemen Perdagangan dan Perindustrian, tetapi sedikit sekali yang kami peroleh dan dapat dimanfaatkan dalam melakukan kegiatan usaha, kecuali pidato-pidato pejabat dan setumpuk kertas serta sedikit uang lelah selama mengikuti kegiatan....."*. Hal ini juga diakui oleh beberapa pejabat instansi terkait, mereka mengatakan *"seringkali kegiatan pembinaan yang kami lakukan terutama pelatihan-pelatihan teknis bagi pengusaha kecil. Banyak dari mereka tidak mau lagi datang mengikuti pelatihan. Kadang-kadang bila diikuti, bukan pengusahanya yang datang tetapi diwakilkannya pada "anak buahnya" yang tidak ada kaitannya*

dengan materi pelatihan tersebut" (wawancara dengan Kepala Kantor Deperindag Bengkulu, aparat Depkop PPK)).

Perumusan kebijaksanaan demikian dapat dikategorikan ke dalam *model elit-massa*. Model elit berangkat dari asumsi bahwa dalam perumusan kebijaksanaan publik ada dua kelompok masyarakat, pertama kelompok elit yang dimaknai sebagai aparatur pemerintah yang bertugas merumuskan kebijaksanaan sekaligus juga bertindak sebagai pelaksana dan kelompok massa atau awam yang dimaknai sebagai kelompok sasaran dari kebijaksanaan yang diambil oleh kelompok elit. Model elit berasumsi, kelompok sasaran bersikap pasif, apatis, dan tidak mengerti kebutuhannya. Kelompok massa dianggap tidak perlu dilibatkan dalam perumusan kebijaksanaan karena dengan kekuasaan yang dimiliki, kelompok elit dapat mempengaruhi dan bila perlu menggunakan kekuatan represif agar kebijaksanaan dapat dilaksanakan. Implikasinya, kebijaksanaan yang diambil biasanya lebih mencerminkan keinginan elit ketimbang kepentingan masyarakat sasaran.¹¹³

Pendekatan *top down* memang lebih mudah untuk dilakukan daripada pendekatan *bottom up*. Kebijakan yang ditetapkan biasanya bersifat proyek, karena itu terfragmentasi dalam kotak-kotak tersendiri dan kurang mempunyai keterkaitan antara proyek satu dengan proyek lain.

Sejarah pemberdayaan masyarakat yang bersandar pada *top down approach* umumnya gagal mencapai tujuannya, walaupun tidak jarang keberhasilan fisik terlihat jelas. Implikasi lebih jauh justru

¹¹³Pembahasan lebih lengkap mengenai model elit-massa ini dapat ditelusuri dalam buku: -Thomas R.Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall, Inc, 1978-Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997-Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

melahirkan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah (obyektivasi *target group*), sehingga kesenjangan antara apa yang sesungguhnya diinginkan masyarakat dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah sering terjadi. Misalnya program pengetahuan, teknologi dan kelembagaan yang dibawa dalam proyek pemerintah tidak selalu sesuai dengan kondisi masyarakat sasaran.¹¹⁴

Dua, pemberdayaan usaha kecil sesungguhnya lebih memerlukan kebijaksanaan yang bersifat materil (finansial dan peralatan). Asumsi ini ahistoris dengan sistem kemasyarakatan dan pergaulan sosial dimana komunitas usaha kecil tumbuh dan hidup. Asumsi ini muncul sebagai dampak langsung dari penyeragaman pemahaman para pengambil kebijaksanaan mengenai seluk beluk usaha kecil, yang sangat beragam dan tidak bisa digeneralisir walaupun terhadap usaha sejenis. Asumsi ini ini menisbikan dimensi peningkatan sumber daya manusia, kebersamaan dalam menghadapi tantangan bersama (solidaritas sosial), penguatan kelembagaan usaha dan strategi pengelolaan perusahaan serta distribusi dan pemasaran produk.

Kebijaksanaan yang mendapat perhatian besar selama ini memang terlihat berorientasi pada aspek material, spesifiknya bidang permodalan (kredit), meskipun bidang lainnya tidak ditinggalkan sama sekali, namun dilakukan dengan *sederhana* dan kurang serius dan tidak berkesinambungan. Di wilayah studi, program di luar permodalan yang telah dilaksanakan selama kurun waktu 1992-1999, antara lain program bimbingan teknis bagi 1406 pengusaha kecil menengah (PKM), Pelatihan bagi 100 PKM, sosialisasi kode etik usaha dan potensi usaha

¹¹⁴Lihat Muslimin Nasution, *Pemberdayaan Masyarakat: Tujuan Proses Pengembangan Masyarakat Yang Dibangun Di atas Realitas*, Jurnal Studi Pembangunan, Pasca Sarjana ITB, Bandung, Vol-2 No.1 tanggal 1 Mei 1999, hal-17-18.

yang diikuti oleh 150 PKM, pemantapan usaha dibidang stabilitas pangan dan non pangan bagi 325 PKM, penyaluran terhadap 500 PKM, temu kemitraan antara PK dan pengusaha menengah dan BUMN diikuti oleh 475 PK, studi banding diikuti 50 PK, promosi produk (pameran) bagi 50 PKM dan pemberian penghargaan bagi pengusaha berprestasi terhadap 25 PKM.¹¹⁵

Tiga, Usaha kecil tidak mampu merumuskan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhannya dalam melakukan kegiatan usaha. Keterbatasan pendidikan dan kelemahan di bidang ekonomi merupakan alasan utama munculnya asumsi ini dan semakin menguatkan superioritas pemerintah sebagai agen pembangunan dan membenarkan pendekatan *top down*. Implikasinya usaha kecil tidak pernah dilibatkan dalam perencanaan dan perumusan kebijaksanaan dan partisipasinya dalam implementasi program kecuali sebagai peserta (obyek) dan sepenuhnya tergantung kepada pemerintah. Asumsi ini juga tidak berdasar sama sekali, adalah tidak mungkin seorang atau sekelompok orang tidak mengerti tentang apa kebutuhannya, walaupun rendah pendidikan, kurang pengalaman dan lemah tingkat perekonomian. Setiap orang mesti tahu akan kebutuhan hidupnya. Jika usaha kecil tidak memiliki kemampuan untuk merumuskan deretan kebutuhannya dalam rangkaian kalimat yang bagus itu merupakan sesuatu yang wajar dan dapat dimaklumi. Persoalannya sesungguhnya adalah apakah pemerintah selaku institusi pengambil kebijaksanaan (*public and decision maker*) memiliki kemauan dan kemampuan menyerap, mengerti dan dengan niat baik meng-akomodasikan kebutuhan tersebut ke dalam kebijaksanaan pembangunan.

¹¹⁵ Data dari Departemen Koperasi dan PPK Kota Bengkulu

Empat, ketidakberdayaan usaha kecil merupakan akibat dari kebodohan, dan ketidakmampuan mengelola usaha. Asumsi ini merupakan salah satu contoh dari kurang tepat akan pemahaman terhadap dinamika usaha kecil. Asumsi ini memunculkan pandangan *stereotif* mengenai usaha kecil diantaranya bahwa usaha kecil itu tidak efisien, tidak produktif, tidak terorganisir dan pandangan negatif lainnya sehingga inferior dihadapan pelaku usaha menengah dan besar. Seolah-olah ketidakberdayaan tersebut semata-mata disebabkan karena problematika internal, padahal justru kondisi eksternal yang paling banyak memberikan sumbangan negatif terhadap marginalisasi usaha kecil, seperti kebijaksanaan ekonomi pemerintah yang cenderung kapitalistik, iklim usaha tidak sehat dan perlakuan tidak adil dalam kegiatan bisnis.

Lima, pemerintah merupakan institusi yang paling berkompeten terhadap pemberdayaan usaha kecil, lembaga non pemerintah tidak memiliki kepedulian, maka tidak perlu dilibatkan. Benar pemerintah sebagai institusi yang paling bertanggung jawab terhadap pembangunan usaha kecil. Namun menganggap lembaga non pemerintah tidak memiliki kepedulian, agaknya terlalu naif. Sampai saat ini banyak bermunculan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang mengkhususkan kegiatan dalam pemberdayaan usaha kecil, seperti Perkumpulan Untuk Pembinaan Usaha Kecil (PUPUK), Yayasan Akatiga, LKPERA dan lembaga yang dipelopori oleh kalangan perguruan tinggi.

Tujuh, produk usaha kecil tidak berkualitas dan tidak banyak diminati konsumen. Asumsi ini terlalu memojokan usaha kecil. Padahal jika diamati tidak selamanya kualitas produk yang dihasilkan bernilai rendah, bahkan banyak produk yang memiliki kualitas tinggi, bernilai

seni dan diminati oleh konsumen dari dalam negeri maupun konsumen manca negara. Selain itu berapapun banyaknya produk usaha kecil tetap terserap oleh masyarakat, karena menurut ilmu ekonomi masing-masing produsen mempunyai pangsa pasar tersendiri (segmentasi pasar).

Sembilan, usaha kecil itu homogen, maka kebijaksanaan pemberdayaan harus sama diseluruh daerah. Bias homogenitas selalu menganggap usaha kecil dan permasalahannya sama diseluruh daerah. Jenis usaha dan diferensiasi kebutuhan tidak menjadi pertimbangan dalam merumuskan kebijaksanaan pemberdayaan. Implikasi negatif yang timbul adalah penyeragaman kebijaksanaan atau program untuk semua jenis usaha dan daerah di seluruh Indonesia.

Delapan, bila kebijaksanaan pemerintah tidak berhasil, bukan merupakan kesalahan pemerintah tetapi karena ketidakmampuan usaha kecil mengikuti program-program yang ditetapkan. Budaya feodalisme merupakan istilah yang tepat terhadap asumsi ini. Pemerintah tidak mau disalahkan, meskipun melakukan kesalahan dan kegagalan dalam menjalankan kewajiban, sehingga dicari *kambing hitam* yang dipersalahkan sebagai upaya menyelamatkan kewibawaan pemerintah.

B. Birokrasi dan Patologi Birokrasi

Konsep birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh *Max Weber*. Meskipun istilah itu tidak pernah muncul dalam pemikirannya. *Max Weber* tidak pernah menggunakan istilah birokrasi untuk menyebut konsepsinya. Namun kemudian orang-orang mengkaitkan konsepsi *ideal type* dari tata hubungan organisasi rasional yang dikemukakan *Marx* dengan birokrasi.¹¹⁶ Istilah birokrasi awalnya diperkenalkan oleh *M. de*

¹¹⁶Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1991, hal-72.

Gournay pada tahun 1764 yaitu *bureaumania* untuk menyebut suatu bentuk sistem pemerintahan selain monarkhi, aristokrasi dan demokrasi yang dianggapnya penyakit baru dalam sistem penyelenggaraan kehidupan bernegara karena membuat urusan publik menjadi panjang dan bertele-tele. Kamus akademisi Perancis menuliskan *bureaukratie* dan mengartikannya sebagai kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman merumuskannya dengan istilah *burokratie* yaitu wewenang atau kekuasaan dari berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya.¹¹⁷

Pada perkembangan selanjutnya birokrasi diartikan merupakan wewenang dari para pejabat atau aparatur pemerintahan melalui institusi yang dimiliki negara dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Negara-negara modern dewasa ini tidak dapat terlepas dari adanya birokrasi. Merupakan hal yang mustahil di zaman serba kompleks dan modern sebuah negara dapat berjalan tanpa penerapan sistem birokrasi. Ada 4 ciri mendasar dari suatu organisasi birokratis, yaitu spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan dan hubungan yang tidak bersifat pribadi.¹¹⁸ Kehadirannya didasarkan pada prinsip-prinsip tertentu yaitu kedisiplinan, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi.¹¹⁹ Birokrasi juga memiliki ciri adanya pelaksanaan prinsip-prinsip organisasi sepenuhnya; adanya peraturan yang harus ditaati; adanya pejabat yang bekerja dengan sepenuh perhatian dan kemampuannya; para pejabat terikat oleh suatu disiplin kerja; para pejabat diangkat berdasarkan syarat-syarat teknis yang

¹¹⁷Martin Albrow diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Dariantono, *Birokrasi*, Penerbit Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996, hal- 3.

¹¹⁸Peter Blau dan Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987, hal-12-13.

¹¹⁹Ibid, hal-5.

dinyatakan dengan ujian atau ijazah dan adanya pemisahan yang tegas, antara urusan dinas dan urusan pribadi.¹²⁰

Birokrasi sebagai organisasi dan sistem kerja sangat cocok sekali digunakan dalam melaksanakan dan menyelenggarakan kegiatan yang sifatnya rutin, terus menerus dan terikat pada suatu peraturan.¹²¹ Satu hal yang sangat erat kaitannya dengan birokrasi, bahkan cukup signifikan bagi terselenggaranya sistem birokrasi yang teratur dan baik, yakni administrasi. Birokrasi dan administrasi adalah merupakan dua aspek yang berbeda namun melekat satu dengan lainnya. Dalam operasional rasa tidak mungkin membedakannya. Administrasi tanpa birokrasi tidak memberikan manfaat sama sekali dalam proses pelayanan umum. Sebaliknya birokrasi tanpa kehadiran administrasi menjadi tidak menentu dan kehilangan kendali dalam proses pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuannya.¹²² Administrasi dimaknai sebagai rangkaian atau proses kegiatan yang saling berkaitan satu dengan lainnya yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu ikatan kerjasama dalam upaya menapai tujuan yang telah ditentukan. Birokrasi merupakan suatu lembaga yang sangat berkuasa, memiliki kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan sekalipun, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional netral dalam skala besar.¹²³

Setiap organisasi (birokrasi), apakah itu pemerintahan atau bukan pemerintahan, fungsi-fungsinya diatur dengan prinsip-prinsip tertentu guna memudahkan aktivitas organisasi. Ada 5 prinsip umum yang digunakan oleh semua organisasi, yaitu :

¹²⁰The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Nur Cahya, Yogyakarta, 1983, hal-

¹²¹Prajudi Admosudirdjo dalam G. Kartasapoetra, *Birokratisasi dan Deregulasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal-4.

¹²²A.W. Widjaja, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hal -24.

¹²³Blau dan Meyer, *Op. Cit*, hal - 5.

1. Prinsip kepastian dan kedinasan yang diatur berdasarkan ketentuan hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan dan atau ketentuan administratif. Otoritas yang diberikan kepada pejabat harus diperjelas dan dipertegas, apa yang dibolehkan dikerjakan, cara pengisian jabatan dan persyaratannya dan kewenangan birokratis lainnya;
2. Prinsip tata jenjang kedinasan (*ecclesiastical community*) dan tingkat kewenangan (hirarki kewenangan);
3. Prinsip manajemen modern harus didasarkan atas dokumen-dokumen tertulis (pengarsipan);
4. Prinsip spesialisasi dalam manajemen yang harus didukung dengan keahlian dibidang tertentu. Prinsip ini merupakan kelanjutan dari prinsip hirarki wewenang;
5. Prinsip impersonal dalam melakukan tugas-tugas. Hubungan kerja dilakukan bukan atas kepentingan-kepentingan pribadi. Prinsip ini tidak memberikan kesempatan terhadap aspirasi yang sifatnya pribadi.¹²⁴

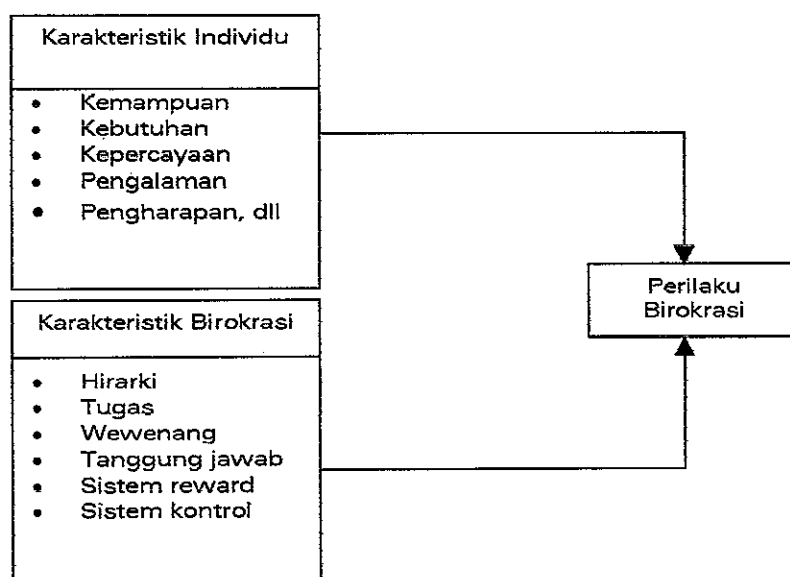
Ketika membicarakan perilaku birokrasi, maka arah pikir diarahkan pada dua sisi sekaligus, yaitu perilaku aparat sebagai individu yang bebas-kreatif dan perilaku aparat sebagai pelaku birokrasi yang tunduk pada aturan dan mekanisme yang telah ditentukan. Kedua hal tersebut yang membentuk citra birokrasi tatkala melaksanakan tugas dan fungsinya dalam melayani kepentingan masyarakat. Perilaku organisasi (baca-birokrasi) sangat dipengaruhi oleh aspek manusia, teknologi yang dipakai dan bentuk struktur organisasi. Manusia merupakan sistem sosial intern dari suatu organisasi, yang terdiri dari individu-individu atau kelompok dan bergerak dengan dinamis. Teknologi tidak cuma dipahami sebagai sarana yang menunjang kegiatan tetapi juga dimaknai sebagai mekanisme atau tata kerja antar bagian yang saling berhubungan, sehingga berlangsung lebih efektif dan efisien. Struktur organisasi memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada seseorang dan hal ini penting dalam membagi fungsi dan tanggung jawab karena

¹²⁴Menurut *Marx Weber* disarikan dari Miftah Thoha, Op. Cit, hal-75-78.

aktivitas yang dikerjakan memerlukan pembagian kerja (*job discription*).¹²⁵

Perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri tetapi juga merupakan hasil dari berbagai interaksi dengan lingkungan sekitarnya. Individu memiliki karakteristik masing-masing, namun ketika telah berinteraksi dengan karakteristik birokrasi yang dimasukinya dan bertindak dengan aturan dan mekanisme birokrasi, maka perilaku tersebut menjadi perilaku birokrasi. Seperti tergambar dari bagan di bawah ini:¹²⁶

Gambar 2
Hubungan Karakteristik Individu dan Karakteristik Birokrasi Dalam Membentuk Perilaku Birokrasi



Sumber : Miftah Thoha (1991)

Kendati telah masuk ke dalam lingkungan birokrasi, tidak sepenuhnya karakteristik individual yang melekat pada diri seseorang

¹²⁵Davis Keith, *Fundamental of Organizational Behavior*, Tata M Graw Hill Company, Ltd, New Delhi, 1977, hal – 1.

¹²⁶Miftah Thoha, Op. Cit. Hal – 187.

dapat lebur dan mengikuti karakteristik birokrasi. Tidak jarang aparat melakukan tindakan-tindakan di luar ketentuan dan mekanisme resmi birokrasi. Hal inilah yang dimaksud oleh penganut teori aksi bahwa manusia pada dasarnya adalah makhluk yang bebas-kreatif yang mampu mengatur dunianya, menentukan sendiri apa dan bagaimana melakukan sesuatu tanpa merasa terikat dengan formalitas. Kebebasan dan kreatifitas individu dalam sebuah birokrasi memiliki 2 (dua) kemungkinan, positif dan negatif, fungsional atau dis-fungsional. Bila diarahkan pada kebaikan dan fungsional dalam memaksimalkan kinerja birokrasi bukan menjadi persoalan, bahkan memang diharapkan. Ketika individualitas mengarah pada perbuatan disfungsional dan negatif, maka akan mencoreng wajah birokrasi dan lebih jauh akan merugikan kepentingan masyarakat. Kemungkinan terakhir ini yang perlu diwaspadai dan diupayakan agar tidak terjadi.

Perilaku birokrasi menjadi fokus perhatian terpenting oleh masyarakat disamping masalah sistem, struktur, rekrutmen dan kompetensi. Manusia sebagai subyek yang menentukan baik atau buruknya kinerja birokrasi, profesional atau sembarangan. Persoalan kualitas dan moralitas SDM serta akuntabilitas publik memang masih bertengger dipuncak permasalahan nasional, selain itu pula sistem organisasi dan strukturnya diupayakan agar mampu mendukung terciptanya SDM bermoral penuh dedikasi, pengabdian pada profesi dan kepentingan publik. Perilaku birokrasi sangat menentukan berhasil atau gagal suatu kebijaksanaan pemerintah.

Dalam hal berbuat kebaikan memang itulah yang diinginkan oleh masyarakat dan telah menjadi kewajiban bagi birokrasi, ditinjau dari segi peraturan perundang-undangan tertulis maupun kepatutan yang berlaku

dalam kehidupan sosial. Bilamana perbuatan keburukan yang diperbuat oleh birokrasi, hal tersebut adalah penyimpangan dan pengkhianatan terhadap peraturan dan tugas-tugas pelayanan umum. Penyimpangan atau pengkhianatan atas tugas publik adalah penyakit yang menggerogoti tujuan baik dari birokrasi. Melalui birokrasi diharapkan tugas-tugas publik dapat dilaksanakan secara tertib, efektif-efisien, walaupun tidak mudah menciptakan dan melaksanakan birokrasi pemerintahan yang ideal dan profesional. Hal ini menyangkut sumber daya manusia, teknologi, anggaran dan sistem birokrasi itu sendiri, bahkan tidak jarang terjadi justru mekanisme birokrasi membuat urusan-urusan publik menjadi tidak lancar, mahal dan berbelit-belit (birokratis). Para birokrat tidak jarang memanfaatkan jabatan dan kekuasaannya untuk mendapatkan keuntungan pribadi dengan melakukan praktek yang tidak terpuji seperti kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), yang disebut dengan istilah *patologi birokrasi*. Berbagai macam kejelekan dan kelemahan birokrasi hampir setiap saat diungkapkan oleh masyarakat dengan pernyataan, misalnya prosedur berbelit-belit dan kaku, proses pelayanan lambat, miskoordinasi antar staf dan antar instansi terkait, pelayanan yang tidak manusiawi, kecurangan aparat dan sebagainya.

Patologi birokrasi adalah berbagai macam penyakit-penyakit atau kecenderungan negatif dari birokrasi yang dapat menghambat tujuan birokrasi dan kepentingan masyarakat luas. 5 (lima) hal yang dapat dikategorikan sebagai patologi birokrasi, ialah terdiri dari:¹²⁷

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial pejabat birokrasi;
2. Patologi disebabkan kurang atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan petugas pelaksana operasional;

¹²⁷Sondang P. Siagian, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal-5, 35-36.

3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku birokrat yang sifatnya disfungsional dan negatif;
5. Patologi yang merupakan akibat dari situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Hambatan birokratis yang cukup memberi andil terhadap belum optimalnya pelaksanaan kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil di Bengkulu, antara lain adalah masih rendahnya kualitas sumber daya aparat birokrasi (SDAB), adanya perilaku dis-fungsional dan negatif aparat, intervensi kepentingan politik ke dalam birokrasi, lemahnya koordinasi antar departemen terkait dan lembaga pendukung. Hambatan eksternal datang dari problematika *target group*. Untuk mengetahui bagaimana ke lima hal tersebut mempengaruhi dan kontribusinya terhadap belum optimalnya implementasi kebijaksanaan.

1. Kualitas Sumber Daya Aparat Birokrasi (SDAB) Rendah

Kualitas sumber daya aparat birokrasi pada konteks ini dimaknai dalam kaitannya dengan tingkat pendidikan, keahlian dan atau keterampilan serta kemampuan melaksanakan tugas dan fungsi birokrasi sesuai dengan kompetensi.

Permasalahan kualitas SDAB sangat dirasakan dampaknya kepada komunitas usaha kecil yang merupakan *target group* dari kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan, terutama dalam hal program-program pembinaan dan pelatihan teknik produksi, manajemen perusahaan dan strategi pemasaran produk. Kebanyakan pengusaha kecil kurang mengerti relevansi materi pelatihan yang diperoleh dan praktek perusahaan di lapangan. Penyebabnya adalah

karena materi yang disampaikan cenderung teoritis dan kurang didasarkan dengan aspek praktis, metode pelatihan umumnya ceramah, tanpa pengenalan aspek teknis dari materi, misalnya pengenalan peralatan dan operasionalnya, dan lebih sering berada di dalam ruangan sehingga peserta menjadi jenuh dan tidak bersemangat mengikuti pelatihan.

Kompetensi akademis dan praktis merupakan suatu hal penting yang harus dimiliki oleh aparat, apalagi yang langsung berhubungan dengan pembinaan dan pelatihan (diklat). Peserta perlu diajak memiliki program, agar merasa dilibatkan dan dianggap penting tidak sekedar obyek dari program. Di samping itu juga materi yang disampaikan diupayakan menarik minat dan keingintahuan peserta, dan ini sulit dilakukan tanpa ada bekal pengetahuan metodologis yang memadai. Kompetensi demikian kelihatanya belum dipunyai oleh aparat birokrasi departemen terkait.

Gambaran mengenai hal tersebut dapat diketahui dari data pegawai yang ada pada departemen. Dari beberapa aparat yang mengelola program pembinaan dan pelatihan tidak ada satupun yang memiliki ilmu pengetahuan khusus bagaimana merancang dan mengelola program pelatihan yang baik dan efektif termasuk tenaga-tenaga pelatih (*instruktur-trainer*). Umumnya aparat berpengetahuan generalis dan tidak diproyeksikan menjadi seorang spesialis, karena mereka adalah tenaga *kagetan* yang ditugaskan oleh atasan dengan otoritas yang tidak bisa ditolak meskipun tidak kompeten. Meskipun beberapa aparat pernah mengikuti pelatihan *training of trainer* (TOT) di tingkat provinsi atau nasional, tapi atas pengakuan aparat tersebut sendiri, bahwa apa yang telah mereka peroleh belum memadai dan

kurang bisa diandalkan dalam mendidik dan membina pengusaha-pengusaha kecil yang heterogen, baik dilihat dari segi jenis usaha, permasalahan dan kebutuhannya, tingkat pendidikan dan perilaku usahanya. Kelemahan SDAB tersebut, tercermin dari keterangan Kepala Kantor Departemen Perdagangan dan Perindustrian Kota Bengkulu dalam wawancara yang cukup panjang dengan penulis:

"...Sebenarnya, kalau mau jujur, belum berhasilnya pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil, khususnya di kotamadya Bengkulu ini. Di samping karena kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh pengusaha-pengusaha kecil sendiri, juga karena kelemahan dari sumber daya aparat kami ... Di sini hampir tidak ada spesialisasi keahlian (keterampilan) bagi aparat yang bertugas membina usaha kecil. Contohnya petugas yang ahli di bidang elektronika hanya ada satu orang, tenaga ahli disain produk ada satu orang dan tidak ada tenaga yang benar-benar ahli mengelola trining dan manajemen perusahaan, termasuk keahlian lainnya..... Bahkan kadang-kadang jika ingin mengadakan pembinaan atau penyuluhan ke lapangan, staf yang ditugaskan terlebih dahulu harus belajar atau menghafal materi yang akan disampaikan. Jadi memang masalah sumber daya manusia masih perlu peningkatan"

Kelemahan SDAB dalam keadaan tertentu dapat ditanggulangi dengan mengadakan kerjasama dengan lembaga-lembaga lainnya, misalnya Perguruan Tinggi, Asosiasi Pengusaha atau Lembaga Swadaya Masyarakat. Tentu saja tidak dalam jangka waktu lama dan terus menerus, karena tuntutan dan kebutuhan publik kepada pelayanan yang lebih baik, profesional semakin gencar dan mendesak.

2. Perilaku Disfungsional dan Negatif Birokrasi: *Refleksi Rendahnya Kesadaran Hukum Aparat*

Hasil penelitian menunjukkan betapa perilaku dis-fungsional dan negatif aparat birokrasi sangat merugikan kepentingan pengusaha kecil. Hak-hak yang seharusnya bisa didapatkan dan dipergunakan

untuk memberdayakan dan mengembangkan usaha, justru tidak diberikan oleh aparaturnya yang sebenarnya sangat bertanggung jawab dan kompeten terhadap kemajuan usaha kecil, sebuah ironi memang. Sering terjadi *diskresi* berlebihan dan *sesuai selera* pejabat pelaksana birokrasi, dengan cara menetapkan ketentuan di luar apa yang seharusnya seperti biaya administrasi tertentu, padahal seharusnya gratis, menambah jalur/meja pelayanan padahal mestinya singkat dan langsung. Terlihat selama ini yang lebih ditonjolkan adalah aspek *kekuasaan* sementara aspek pelayanan publik dinomorduakan. Prosedur yang sebenarnya sederhana diterjemahkan oleh pelaku birokrasi dengan menciptakan aturan baru yang berbelit-belit dan mengada-ada. Masyarakat masih dipandang sebagai obyek yang bisa dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan pribadi -bisa pula keuntungan kolektif pada suatu instansi, yang kemudian didistribusikan sesuai jabatannya- masyarakat belum disubyekkan.

Birokrasi seolah-olah tidak memiliki kewajiban terhadap publik tetapi publiklah yang berkewajiban melayani birokrasi. Perilaku demikian menunjukkan bahwa birokrat masih *bermental tuanku (the king)* yang selalu minta dilayani, mereka lupa pada kewajiban birokrasi, yaitu melayani publik (*public servant*). Jadi bukan sebagai *raja tetapi abdi, bukan tuan melainkan pelayan*. Bentuk-bentuk perilaku dis-fungsional dan negatif birokrasi termanifestasikan dalam tindakan-tindakan seperti enggan memberi pelayanan terbaik, diskriminasi pelayanan, petugas tidak berada ditempat yang seharusnya, tidak serius melakukan tugas, petugas pura-pura sibuk, meminta imbalan dari masyarakat secara tidak sah (pungli), bertele-tele dan tidak tepat waktu, bertindak di luar wewenang, *over pricing*

(korupsi), petugas tidak ahli dan kurang atau tidak bertanggungjawab terhadap tugasnya (melalaikan tugas). Bentuk perilaku dis-fungsional dan negatif birokrasi dapat dimatrikskan sebagai berikut:

Tabel 5
Bentuk Perilaku Dis-fungsional dan Negatif Aparat

Jenis Pelayanan	Perilaku Disfungsional/Negatif
Informasi	Tidak mau melayani, diskriminasi pelayanan
Konsultasi usaha, bisnis	Petugas tidak ditempat, tidak serius, petugas pura-pura sibuk
Perizinan	Pungutan liar (uang pelicin), di pim-pong, tidak tepat waktu, bertindak di luar wewenang
Pendidikan dan Pelatihan	Diskriminasi peserta, materi tidak menyentuh substansi permasalahan usaha, asal jadi (formalitas saja), fasilitas tidak diberikan penuh
Prasarana dan sarana	Diskriminasi sasaran, peralatan tidak sesuai standard yang ditentukan, <i>over pricing</i> (korupsi)
Pembinaan lapangan	Petugas tidak ahli, tidak bertanggung jawab-melalaikan tugas, meminta imbalan
Pendampingan	Tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, kurang adanya tanggung jawab
Pemasaran produk (promosi, pameran produk)	Diskriminatif, pungutan liar, sporadis

Sumber data: Data Primer

Perilaku demikian merefleksikan bahwa aparat birokrasi belum memiliki kesadaran hukum yang tinggi. Karena kewajiban hukum yang harus dijalankan yaitu melakukan upaya pemberdayaan terhadap usaha kecil tidak dilaksanakan secara benar. Kesadaran hukum selama ini hanya dipahami sebagai kepatuhan rakyat, bukan merupakan kesadaran hukum kolektif bangsa. Padahal sebenarnya masalah kesadaran hukum bukan cuma harus dipunyai oleh masyarakat tetapi aparat seharusnya terlebih dahulu memiliki

kesadaran hukum. Aparatlah yang berkewajiban memotivasi masyarakat untuk taat pada hukum. Kenyataan yang terjadi adalah justru rakyat yang dipaksa mematuhi hukum sementara para pejabat dan aparat ditolerir untuk tidak taat hukum, namun anehnya mereka tidak pernah dikelompokkan sebagai orang yang tidak sadar hukum. Hal ini perlu direkonstruksi ulang sehingga masyarakat tidak selalu diposisikan sebagai obyek hukum, sementara pihak aparat berperan sebagai subyek yang memiliki otoritas penuh dalam memaksakan pemberlakuan hukum.

Pada dasarnya kesadaran hukum adalah pemahaman dari seseorang atau anggota masyarakat baik ia sebagai rakyat maupun aparat mengenai nilai-nilai yang terdapat dalam hukum, sehingga memiliki kesadaran untuk mematuhi. Pemahaman akan nilai-nilai berkaitan langsung dengan aspek moral (*etics*), tidak akan timbul kesadaran hukum dalam arti sebenarnya manakala tidak diikuti dengan ketinggian moralitas yang dimiliki oleh seseorang atau masyarakat. Kesadaran hukum tidak lain ialah keinsyapan hati seseorang untuk patuh pada hukum meskipun hukum tersebut bertentangan dengan kepentingannya. Merupakan suatu ironi bila kita dengar pidato dari pejabat dan aparat atau laporan-laporan penelitian termasuk dari kalangan perguruan tinggi yang acap kali menempatkan rendahnya kesadaran hukum rakyat sebagai penyebab utama kegagalan penegakan hukum. Setidaknya fenomena perilaku disfungsional dan negatif aparat dalam proses pemberdayaan usaha kecil ini telah memberikan jawaban yang sangat terang mengapa implementasi kebijaksanaan pemerintah tentang pemberdayaan

usaha kecil mengalami kegagalan, yaitu karena rendahnya kualitas moral aparat.

Patologi birokrasi yang diungkapkan di atas, bersumber pada kualitas dan moralitas SDM yang dimiliki oleh birokrasi. Rendahnya kualitas SDM tidak terlalu memberi potret negatif terhadap birokrasi, karena dapat diimbangi dengan memberi pelayanan terbaik dan berusaha meningkatkan kualitas SDM. Ketika terjadi perpaduan antara kualitas yang rendah dan buruknya moralitas SDM, maka tidak bisa dihindari lagi kehancuran pelayanan publik yang selanjutnya akan berimbas pada hilangnya akuntabilitas publik. Beberapa situasi yang membuat wacana akuntabilitas publik menjadi tak bermakna, antara lain adalah:¹²⁸

1. Situasi ketika pemerintah tidak mengakui kewajibannya dan mengabaikan batasan-batasan konstitusi dan hukum. Kondisi demikian disebut sebagai pemerintahan yang inkonstitusional karena konstitusi tidak dianggap sebagai aturan main dan dipersamakan dengan karya fiksi, majelis representasi rakyat diintervensi sedemikian rupa sehingga dikendalikan oleh pemerintah, media masa dikontrol, dan suara rakyat dibungkam dan dimanipulasi sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan pemerintahan;
2. Situasi ketika pemerintahan berlangsung penuh kerahasiaan dan tertutup (*secret government*). Publik tidak bisa memperoleh informasi mengenai apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dan hak publik untuk mengkritisi tindakan pemerintah dimatikan, meskipun demi kepentingan publik sendiri. Prinsip akuntabilitas publik menghendaki adanya transparansi dan kejujuran bertindak tidak ada dalam kondisi pemerintahan demikian;
3. Situasi ketika kepentingan-kepentingan khusus pemerintah lebih mengedepan ketimbang kepentingan publik. Misalnya kepentingan pemerintah yang menghendaki adanya stabilitas keamanan nasional dalam rangka menjalankan kebijaksanaan ekonomi dengan melakukan tindakan represif memangkas hak-hak politik warga negara demi alasan stabilitas, *membungkam* pers yang *mbalelo* dan menggunakan militer sebagai satu-satunya kekuatan dominan dalam pemerintahan. Birokrasi dapat dikatakan berkhianat dari tuntutan akuntabilitas publik adalah tatkala birokrasi tidak lagi mengemban amanah rakyat

¹²⁸Caiden dalam Denny BC. Hariandja, *Birokrasi Nan Pongah, Belajar Dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hal-35-36.

dan melakukan tindakan yang bersifat patologis, misalnya penyalahgunaan wewenang, kolusi, korupsi dan nepotisme, menjadi alat kepentingan salah satu kelompok tertentu, diskriminatif, tidak berkualitas dalam pelayanan publik, inefisiensi dan sebagainya.

Tujuan dari implementasi kebijaksanaan publik pada dasarnya adalah dalam rangka menunjung tinggi harkat dan martabat manusia, yang di dalamnya terkandung prinsip humanisme dan moralitas.¹²⁹ Oleh karenanya birokrasi tidak boleh mengabaikan kepentingan rakyat. Etika dan moral harus diperlakukan sebagai bagian esensial pada berbagai hirarki. Untuk itu diperlukan pedoman atau peraturan yang didukung dengan sanksi hukum dan moral yang tegas bagi aparatur yang melanggarnya. Kegagalan dan kemerosotan kewibawaan pemerintah merupakan refleksi dari kegagalan moral.¹³⁰ Seharusnya prinsip humanisme dan moral menjadi salah satu aspek yang mengiringi birokrasi dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijaksanaan pemerintah. Tindakan yang dapat dilakukan dalam upaya *sterilisasi* birokrasi dari perilaku dis-fungsional dan negatif, antara lain ialah:

1. Perampangan jalur-jalur birokrasi. Bila selama ini jalur administrasi melalui banyak meja petugas, sekarang sebaiknya disederhanakan, meja yang tidak kompeten dan kurang relevan dihilangkan saja.
2. Melakukan pembinaan dan pelatihan SDM birokrasi secara terus menerus dengan paradigma baru yaitu pengabdian dan profesionalisme. Menempatkan masyarakat pada posisi *tuan*

¹²⁹Eugene P. Dvorin dan Robert H. Simmons, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, Prestasi Pustaka Karya, Jakarta, 2000, hal-100.

¹³⁰A.W. Widjaja, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal-58.

yang dilayani, sementara birokrasi sebagai *hamba* yang melayani.

3. Birokrasi harus bersikap responsif terhadap tuntutan dan keluhan masyarakat, komunikasi dengan masyarakat harus tetap dijalin dan diefektifkan, keluhan terhadap kinerja birokrasi perlu direspon dengan refleksi ke dalam tubuh institusi, serius untuk berbenah dan merubah penampilan dan kinerja institusi kearah lebih baik dan profesional.
4. Penerapan sanksi hukum secara tegas dan mendidik terhadap pelaku birokrasi yang melakukan pelanggaran dan merugikan masyarakat. Hukuman tidak semata-mata berdimensi hukuman tetapi harus ada unsur mendidik dan memberikan efek jera terhadap pelanggaran sejenis.
5. Memberikan penghargaan terhadap aparatur birokrasi yang profesional, berdedikasi dan berdisiplin tinggi. Penghargaan tersebut diharapkan sebagai rangsangan bagi orang lain agar mencontohnya.
6. Organisasi modern sangat berbeda dengan organisasi tradisional. Perubahan demi perubahan berlangsung. Sekarang ini organisasi birokrasi sangat besar, kompleks dan sangat bergantung pada situasi yang ada disekitarnya. Efektivitas dan efisiensi organisasi juga ditentukan oleh penggunaan teknologi modern. Oleh karena itu birokrasi harus didukung dengan peralatan teknologi modern dan penguasaannya secara baik.

3. Intervensi Kepentingan Politik Terhadap Birokrasi Pelaksana

Birokrasi merupakan suatu lembaga yang sangat berkuasa, memiliki kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan. Pandangan *Blau* dan *Meyer* ini memposisikan birokrasi sebagai sebuah institusi yang bersifat rasional netral yang tidak memihak atau memiliki kecenderungan kepada kepentingan kelompok tertentu. Ditinjau dari pola hubungan yang terjadi antara negara dan rakyat, birokrasi pada dasarnya dapat digolongkan dalam dua model yang saling bertentangan, yaitu model birokrasi rasional netral dan model birokrasi yang memihak kepentingan kelompok tertentu.

Model birokrasi rasional netral berangkat dari pemikiran *Marx Weber* yang sangat idealis, yaitu birokrasi sebagai pelayanan publik yang menjalankan tugas dan fungsinya sangat berorientasi kepada kepentingan publik dan mengayomi rakyat. Model birokrasi ini dapat ditelusuri akarnya pada pandangan filsafat Hegelian yang memandang negara sebagai suatu elemen netral yang seolah-olah terpisah dari kehidupan masing-masing individu warga negaranya. *Hegel* berpandangan, masyarakat sipil meliputi semua hubungan keluarga dan ekonomi yang berada di luar struktur kekuasaan yuridis dan politik negara, merupakan samudra egoisme tanpa batas, tempat setiap individu saling beradu kekuatan satu dengan lainnya. Selanjutnya negara tampil sebagai entitas ideal yang mengarahkan segala kepentingan anggota masyarakat sipil yang irrasional menjadi rasional. Negara dalam hal ini tidak saja terpisah dari kehidupan masing-masing individu, tetapi secara logis mengatasi seluruh kepentingan individu. Negara dipandang sebagai suatu universalitas

yang berdiri di atas kepentingan individu yang menuntun individu meninggalkan *libido egoismenya* dan berproses menjadi manusia ideal dan merdeka. Negara adalah penjelmaan kemerdekaan rasional dan obyektif.¹³¹

Model birokrasi tidak netral berangkat dari pandangan *Karl Marx* yang bersandar pada tesis pertentangan kelas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Menurut pandangan kalangan *Marxis*, negara (baca-birokrasi) tidak mungkin netral dan mengayomi kepentingan individu-individu, sebab negara sudah bersahabat erat dengan kelompok pemilik modal (borjuis) sehingga kesetaraan posisi antar individu tidak mungkin ada karena telah dimentahkan oleh struktur sosial ekonomi yang timpang dan tidak adil. Dengan demikian negara sangat mudah dimanfaatkan oleh kelompok yang mapan secara politik, sosial dan ekonomi melalui kebijaksanaan pemerintah. Bagi *Marx* negara selalu menjadi alat memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakat tertentu (borjuis).¹³²

Dilihat dari fakta di lapangan, birokrasi yang menangani persoalan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil dapat dikategorikan sebagai birokrasi yang tidak netral. Kecenderungan masuknya kepentingan politis atau kepentingan kelompok tertentu memang tidak terlihat dengan transparan dalam berbagai kebijaksanaan yang dibuat. Walaupun kebijaksanaan yang dihasilkan adalah hasil dari pergulatan berbagai kepentingan ekonomi-politik. Pada tataran konsepsional kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil terkesan lebih ditujukan untuk menciptakan opini publik

46. ¹³¹Ilustrasi lebih lengkap dapat disimak dalam Denny BC. Hariandja, Op. Cit. Hal-

¹³²Op. Cit. Hal-49.

bahwa pemerintah memang sangat peduli terhadap usaha kecil dan sekaligus mengekspresikan sifat kedermawanan pemerintah. Dengan demikian diharapkan kesan lebih memihak kepada badan usaha milik negara (BUMN), kelompok pengusaha besar (konglomerat) dan kroni pemerintah. Karena selama ini orientasi pembangunan ekonomi nasional yang terlalu *bernafsu* mengejar angka pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya telah mengorbankan ekonomi kerakyatan sehingga tidak mampu berkembang dan kalah bersaing (termarginalisasi). Lebih dari itu keberhasilan pertumbuhan ekonomi mencapai 7% per-tahun secara kualitatif tidak mensejahterakan rakyat kebanyakan dan menciptakan ketidakmerataan pembangunan serta ketidakadilan ekonomi antara penduduk, antar daerah dan antara kota dan desa. Hal ini merupakan bagian terpenting dari kepentingan politik pemerintah terhadap kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. Mestinya ini tidak perlu terjadi lagi di era reformasi, apalagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 telah menegaskan pentingnya pemberdayaan dan pengembangan ekonomi kerakyatan dalam pembangunan perekonomian nasional.¹³³

Intervensi kepentingan politis itu mulai semakin terlihat dan dirasakan ketika kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil dilaksanakan oleh birokrasi yang berwenang (Depkop dan PPK, Deperindag, Depkeu, dan instansi terkait lainnya). Kepentingan politis itu menerobos masuk melalui aparat birokrasi. Kepentingan politik siapa yang bermain ditentukan oleh kelompok mana yang memegang kekuasaan (jabatan) strategis dan dominan dalam suatu

¹³³ Mengenai hal ini telah diuraikan secara lebih panjang pada bab II.

birokrasi. Hasil wawancara dengan beberapa pengusaha kecil membuktikan bahwa intervensi kepentingan politik melalui birokrasi memang ada dan nyata. Lebih tegas lagi, kepentingan politis tersebut langsung berkaitan dengan kepentingan organisasi sosial politik tertentu. Indikasi tersebut termanifestasikan dalam tindakan-tindakan aparat birokrasi yang berbentuk:

Pertama, tindakan aparat bersifat diskriminatif. Sifat diskriminatif umumnya dilakukan ketika menentukan siapa usaha kecil yang layak mendapat bantuan dan pembinaan dari pemerintah. Terminologi "*wong kito*" muncul pada saat proses tersebut, dalam bahasa Bengkulu dimaknai sebagai perorangan atau kelompok simpatisan yang loyal kepada organisasi sosial politik tertentu.¹³⁴ Pada tataran implementasi kebijaksanaan "*wong kito*" lebih diprioritaskan dan lebih banyak memperoleh fasilitas pembinaan, sedangkan yang bukan "*wong kito*" kadang-kadang tidak diikutsertakan dalam berbagai program pembinaan atau bilamana diikutsertakan hanya diposisikan sebagai pelengkap saja.

Kedua, aparat lebih menonjolkan seolah-olah berbagai kebijaksanaan pemberdayaan dan pembinaan usaha kecil yang dijalankan, adalah hasil perjuangan dan komitmen dari organisasi sosial politik tertentu. Upaya ini dilakukan untuk menarik massa pengusaha kecil agar menjadi anggota atau paling tidak simpatisan kepada orsospol tertentu. Pengusaha kecil dijanjikan berbagai macam program pembinaan dan pengembangan serta fasilitas, asalkan turut serta dalam kegiatan politik organisasi sosial politik tertentu.

¹³⁴Ketika penelitian ini dilakukan, birokrasi yang melaksanakan kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil di Bengkulu, masih dikuasai oleh orsospol Golongan Karya (Golkar).

Kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil dimanfaatkan sebagai basis pengumpulan massa. Hal ini terlihat pada pemilu 1999.

4. Mis-koordinasi Antar Departemen Terkait dan Kurangnya Keterlibatan Lembaga Pendukung

Ada beberapa departemen atau instansi yang terkait baik langsung maupun tidak langsung dengan implementasi kebijaksanaan pemerintah terhadap pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil, antara lain adalah Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil, Departemen Perdagangan dan Perindustrian, dan Departemen Keuangan. Keempat departemen tersebut dapat dikatakan merupakan pemain utama, memiliki otoritas sekaligus tanggung jawab terhadap pelaksanaan dan keberhasilan kebijaksanaan di lapangan, karena langsung bersentuhan dengan komunitas kelompok sasaran. Sedangkan Departemen Tenaga Kerja, Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Sosial merupakan institusi pemerintah yang tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan pemberdayaan usaha kecil, tetapi cukup relevan jika dapat diikutsertakan keterlibannya. Oleh karena tidak hanya satu institusi yang bertanggung jawab dan bertindak sebagai pelaksana kebijaksanaan maka persoalan koordinasi antar departemen cukup penting untuk mendukung keberhasilan program. Koordinasi tidak hanya dalam bentuk saling mengetahui program masing-masing, tetapi lebih jauh dari itu, yaitu bagaimana mengupayakan pengintegrasian program sehingga memiliki fokus sama, tidak tumpang tindih serta saling mengisi satu dengan lainnya. Efektifitas

dan efisiensi dapat dijadikan alasan disamping memang merupakan kebutuhan strategis.

Mewujudkan koordinasi yang baik bukan hal yang gampang. Ego sektoral atau ego departemental dan gaya manajerial pimpinan instansi merupakan halangan. Masing-masing instansi berpegang dengan tugas dan kewenangan sesuai yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Kekhawatiran akan kehilangan otoritas terhadap program dan anggaran keuangan departemen masing-masing masih bersemayam dalam pikiran kalangan birokrat. Maka tidak heran kekeliruan memaknai arti koordinasi terus berlangsung. Aparat beranggapan apabila telah ada surat pemberitahuan atau undangan dari instansi yang sedang melaksanakan suatu program maka telah terjadi koordinasi antar departemen. Lemahnya koordinasi mengakibatkan tumpang tindih program, in-efektifitas dan in-efisiensi. Kalangan *target group*-pun ada kecenderungan resisten karena timbul kebosanan mengikuti program-program yang relatif sejenis dan berulang-ulang, terutama program pelatihan. Kendala koordinasi sesungguhnya dapat diatasi jika lembaga BIPK yang dibentuk berdasarkan SK Menteri Perindustrian No. 86/M/SK/5/1994 difungsikan keberadaannya. Tugas pokok BIPK adalah (1) merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan dibidang ilmu pengetahuan, sosial budaya, sumber daya, prasarana, lingkungan pemasaran serta hal-hal terkait dengan industri kecil. (2) mengkoordinasikan dan membina pelaksanaan kegiatan penelitian dan pengembangan industri kecil. (3) Mengevaluasi seluruh kebijaksanaan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Hal menarik dari wawancara penulis dengan beberapa aparat pelaksana di lapangan adalah mengenai perlunya koordinasi dan kerjasama instansi pemerintah dengan lembaga-lembaga pendukung seperti KADIN, LSM, PT, Lembaga Penelitian, Lembaga Keuangan Bank dan Non Bank, Koperasi dan Asosiasi Pengusaha khususnya pengusaha kecil seperti HIPLI, KUKMI, Aglomerasi Usaha Kecil dan sebagainya. Urgensi kerjasama dengan berbagai pihak merupakan pelajaran yang dipetik dari apa yang telah dikerjakan selama ini bahwa pemberdayaan usaha kecil tidak mungkin bisa dilakukan oleh satu instansi atau oleh pemerintah saja. Apalagi bila melihat kondisi bahwa kemampuan internal pemerintah sangat terbatas dan semakin dilemahkan oleh patologi birokrasi. Artinya untuk menyatukan konsep, pilihan program, anggaran, pembagian kerja, tanggung jawab dan aksi serta kontrol harus dilakukan secara bersama-sama. Menurut teori ekonomi kelembagaan, manusia menciptakan lembaga-lembaga adalah untuk menggunakannya untuk memecahkan berbagai konflik atau persoalan ekonomi yang berkembang dalam masyarakat atau suatu negara.¹³⁵ Jika kaum ekonomi ortodoks percaya bahwa persaingan bebas akan menghasilkan harmoni dan efisiensi, maka ekonomi kelembagaan menyakini kemungkinan manusia melakukan tindakan bersama (*colletive action-human cooperation*) untuk mengatasi permasalahan yang muncul. Kerjasama kelembagaan ini yang belum dilakukan dengan baik dalam pelaksanaan kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil.

¹³⁵Lihat dalam Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, UGM Press, Yogyakarta, 2000, hal-146.

Paparan di atas memperlihatkan bahwa birokrasi pelaksana cukup berperan dalam membuat tidak optimalnya implementasi kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil. Kondisi tersebut tidak boleh dibiarkan, tidak boleh lagi terulang lagi. Perlu orientasi baru, sehingga tidak ada pilihan lain bagi birokrasi kecuali harus berubah dan mengubah dirinya, salah satunya melalui peningkatan kualitas dan moralitas sumber daya manusia. Terlebih lagi bagi aparat pemerintah daerah yang akan melaksanakan otonomi daerah tahun 2001 ini, yang menjadi ujung tombak pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakat. Oleh karenanya harus segera mengadakan reorientasi terhadap birokrasi dan administrasi publik dengan melakukan *reformasi birokrasi*. Reorientasi birokrasi menyangkut beberapa aspek yang saling berkaitan, yaitu:

1. Adanya tuntutan untuk semakin mempopulerkan administrasi yang lebih bersifat menggerakkan, memfasilitasi dan mendorong masyarakat daripada mengerjakan sendiri kegiatan produktif penyediaan barang dan jasa. *Catalytic government, steering rather than rowing* adalah orientasi baru administrasi publik yang harus menjadi arah reformasi aparatur;
2. Tuntutan untuk mempopulerkan administrasi yang mendorong perilaku kompetitif dalam masyarakat dan di dalam birokrasi sendiri. Sudah saatnya mendorong *competitive government*, dalam pengertian *injecting competition in to service delivery*;
3. Pengembangan administrasi publik yang berorientasi pada pencapaian visi organisasi yang sudah digariskan, bukan semata-mata mengelola birokrasi yang kaku dan bersifat membelenggu. *Mission driven government* adalah orientasi baru yang menggantikan rule driven government. Itulah sebabnya kejelasan visi organisasi dan kejelasan visi pemimpin organisasi menjadi suatu hal yang penting peranannya;
4. Tuntutan untuk mempopulerkan administrasi publik yang semakin berorientasi kepada kepentingan masyarakat, dan bukan kepentingan birokrasi sendiri. Penekanannya terhadap pembinaan dan pengembangan aparatur yang bersih dan berwibawa dan peningkatan pelayanan prima kepada publik. Ringkasnya sasaran pembangunan birokrasi adalah bagaimana menyiapkan SDM yang berkemampuan ganda, yaitu mampu mengelola birokrasi publik dengan baik, profesional dan bertanggungjawab (*accountabel*) serta

mampu mendorong pemberdayaan masyarakat dalam setiap aspek kehidupan.¹³⁶

Keterkaitannya dengan proses perpolitikan, birokrasi sudah semestinya ditempatkan pada posisi netral, tidak memihak kelompok politik tertentu. Jika harus memihak maka keberpihakan itu haruslah kepada kepentingan publik secara luas. 3 (tiga) formula yang dapat dilakukan untuk mengembalikan fungsi aparatur sebagai abdi negara dan abdi masyarakat:¹³⁷

1. Menempatkan pegawai negeri pada posisi yang semakin netral dan tidak dibebani oleh komitmen politik;
2. Dibutuhkan kontrol internal dan eksternal terhadap birokrasi.
3. Mendorong responsibilitas dan akuntabilitas birokrasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang lebih manusiawi, bermartabat dan berkeadilan (good governance).

C. Problematika Internal *Target Group*

Belum optimalnya pelaksanaan kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil yang dilakukan oleh pemerintah di Kota Bengkulu disamping disebabkan berbagai kendala yang ada pada birokrasi dan aparat pelaksana juga ikut dipengaruhi oleh kondisi internal usaha kecil. Kondisi internal tersebut meliputi permasalahan jiwa kewirausahaan dan kualitas SDM rendah, keterbatasan modal, kelemahan dalam mengelola usaha/manajemen, teknologi produksi subsisten, legalitas usaha, lemah distribusi dan pemasaran produk. Kombinasi dari problematika internal tersebut menciptakan suatu kondisi yang tidak kondusif bagi pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil. Sulit bagi usaha kecil melakukan inovasi dan terobosan bisnis dalam rangka memperkuat perusahaannya. Keenam hal tersebut bukan masalah yang sederhana

¹³⁶Sudarsono Hardjosoekarto, *Strategi Reformasi SDM Aparatur (Learning and Learning Organization)*, Komunika No. 24/Tahun VII/2000, hal-44.

¹³⁷Disarikan dari Fadillah Putra dan Saiful Arief, *Kapitalisme Birokrasi, Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*, Puspek Averoes dan LKIS, Yogyakarta, 2001, hal-52.

dan gampang dipecahkan karena menyangkut aspek manusia, fasilitas dan keberpihakan pemerintah -lebih tepat keseriusan pemerintah. Keenam hal itu juga yang kerap kali dikeluhkan oleh aparat pelaksana sebagai penghambat tugas-tugas mereka. Padahal sebenarnya keenam hal itu pula yang seharusnya mereka pikirkan dan diupayakan jalan keluarnya.

Hal terpenting yang menghambat proses pemberdayaan terletak pada aspek manusia yaitu menyangkut mental/jiwa kewirausahaan dari pelaku usaha kecil. Apapun kebijaksanaan atau program yang dijalankan akan menemui jalan buntu manakala manusianya tidak memiliki potensi untuk menjadi wiraswastawan. Meskipun pemerintah telah melakukan pembinaan dan motivasi melalui *achievement motivation training (AMT)*, persoalan ini tetap masih menjadi permasalahan mendasar. Rendahnya jiwa kewirausahaan yang melekat pada sebagian besar pengusaha kecil ditandai dengan beberapa hal, antara lain adalah umumnya usaha yang dijalankan pada awalnya dilakukan tanpa perencanaan yang matang dan dapat dikatakan uji coba (*trial and error*), cepat merasa puas atas hasil yang telah dicapai, hampir tidak pernah melakukan pembaharuan terhadap usahanya dan bahkan pilihan wiraswasta dilakukan oleh pengusaha kecil karena tidak ada alternatif pekerjaan lain atau sekedar untuk mengisi waktu luang dan menambah pendapatan keluarga (usaha sampingan). Persoalan jiwa kewirausahaan cukup sulit karena berhubungan dengan kepribadian manusia yang meliputi watak, sikap, perilaku, minat, motivasi dan ambisi atau tujuan yang hendak dicapai dalam menjalankan usaha.

Kultur masyarakat agraris agaknya masih cukup berpengaruh terhadap rendahnya jiwa wirausaha. Di Bengkulu ada sebuah pemeo

yang sangat terkenal berbunyi "...dengan ikan sejerek, bereh secupak, ...madar...". Jika dibahasakan ke dalam bahasa Indonesia, maknanya adalah "dengan ikan beberapa ekor dan beras sekitar satu kilogram, cukuplah tidak perlu terlalu dipikirkan dan bisa untuk santai." Jika melihat bagaimana usaha kecil dijalankan, agaknya pameo tersebut masih cukup memiliki relevansi, sebab perilaku pengusaha kecil tidak mencerminkan kuatnya ambisi dan motivasi dalam menjalankan perusahaannya yang berimbas pada rendahnya etos kerja. Hal terpenting bagi mereka adalah usaha kelangsungan usaha walaupun dengan wujud apa adanya, dengan tingkat keuntungan kecil, tidak memiliki hutang dengan lembaga keuangan atau dengan perorangan. Kondisi demikian sangat bertentangan dengan kultur industrial yang dipenuhi dengan ketinggian ambisi, motivasi, inovasi, kreatifitas, dan keberanian menanggung resiko. Ada 10 (sepuluh) syarat penting yang harus dimiliki oleh seorang untuk dapat disebut berkarakter *enterpreneuership*, yaitu adanya kesadaran diri, motivasi diri, keberanian bertindak, rasa percaya pada diri sendiri, kesabaran, ketegasan, pengalaman, pengetahuan, ketekunan dan dorongan untuk maju.¹³⁸ Jiwa kewirausahaan dan kualitas SDM merupakan kunci bagi seseorang dalam melakukan kegiatan usaha, mengembangkan dan memajukan perusahaan.

Manusia adalah pelaku bisnis, operator usaha yang menentukan berhasil atau gagal mencapai tujuan bisnis. Berbekal kecerdasan, kreatifitas, ilmu pengetahuan dan etos kerja yang tinggi, pelaku usaha akan mengetahui peluang bisnis yang memungkinkan, bagaimana

¹³⁸Jon Padget, *Money Making*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal-10

bisnisnya akan dijalankan, ke mana akan diarahkan, dan mampu mengantisipasi tantangan bisnis. Tanpa SDM yang andal, rencana bisnis yang secanggih apapun cuma akan tinggal rencana kosong. Eksekusi bisnis yang hebat hanya mungkin dilaksanakan oleh SDM yang hebat pula. Sebaliknya dengan SDM yang hebat akan mampu menggagas dan menciptakan rencana bisnis yang hebat. Perusahaan besar yang diserahkan pengelolaannya kepada SDM tidak berkualitas akan mengecil dan akhirnya bangkrut, tetapi perusahaan kecil yang berada di tangan SDM berkualitas akan tumbuh menjadi besar.¹³⁹

¹³⁹Jansen Sinamo, *Strategi Adaptif Abad Ke-21, Berselancar di Atas Gelombang Krisis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal-14.

BAB VII

P E N U T U P

A. Simpulan

Berdasar pada analisis dan hasil penafsiran terhadap berbagai temuan lapangan yang dikonstruksikan dengan teori-teori yang relevan, dapat disimpulkan bahwa ketidakberdayaan usaha kecil dan ketidakoptimalan implementasi kebijaksanaan pemberdayaan yang dilakukan pemerintah, pada tataran makro disebabkan oleh: *Pertama*, paradigma dan model pembangunan ekonomi nasional yang mengedepankan tujuan pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya namun berimplikasi pada ketidakmerataan kesempatan berusaha bagi usaha kecil yang memicu kesenjangan pendapatan masyarakat dan kesenjangan sosial ekonomi atau dengan bahasa berbeda berimbas pada kurangpedulian pemerintah kepada usaha kecil yang bersifat padat karya karena dianggap lamban menciptakan pertumbuhan ekonomi. *Dua*, kebijaksanaan pemerintah terhadap pemberdayaan usaha kecil bersifat sentralistik dan cenderung menyeragamkan permasalahan, metode dan program, sehingga ketika diimplementasi-kan di daerah sering mengalami kendala dan ketidakcocokan dengan realitas kelompok sasarannya. *Tiga*, perkembangan dan perubahan situasi dunia usaha yang cepat tidak mampu diadaptasi dan diantisipasi oleh usaha kecil.

Guna menjawab pertanyaan dari studi ini, simpulan selanjutnya lebih lebih bersifat mikro, sesuai dengan konteks di mana studi ini dilakukan, walaupun demikian tidak tertutup kemungkinan juga berlaku di daerah lainnya. *Pertama*, ketidakberdayaan usaha kecil dalam melakukan kegiatan pengembangan usahanya, disamping karena kendala eksternal, namun juga disebabkan oleh problematika internal

yang melekat dan merupakan karakteristik dari usaha kecil. Problema internal tersebut meliputi jiwa atau mental kewirausahaan rendah, kualitas SDM rendah, keterbatasan modal, kelemahan dalam mengelola perusahaan, teknologi produksi subsisten (tradisional), perizinan atau legalitas usaha, lemahnya jalur distribusi dan pemasaran produk.

Dua, kebijaksanaan pemerintah terhadap pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil merupakan rangkaian proses pelaksanaan amanat Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil, Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 1997 tentang Kemitraan, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Secara nasional kebijaksanaan pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil diarahkan pada peningkatan prakarsa, kemampuan dan peran usaha kecil dalam penguatan pondasi perekonomian nasional. Khusus di daerah studi difokuskan pada aspek pengembangan jiwa/mental kewirausahaan, kemampuan dan keterampilan/teknis usaha, penguasaan teknologi, penguatan struktur permodalan, kemitraan usaha dan penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan dinamis. Secara konsepsional rumusan kebijaksanaan atau program yang hendak dilaksanakan sudah sangat baik, meskipun dalam proses perumusannya mengandung kelemahan karena hanya dilakukan oleh sekelompok elit atau aparat birokrasi pemerintahan, pakar, pengamat, tanpa membuka ruang bagi kelompok sasaran kebijaksanaan memberi kontribusi pemikiran mengenai realitas permasalahan yang dihadapi sebenarnya. Model pengambilan keputusan demikian disebut dengan *model elit-massa*. Kelompok sasaran selalu dialokasikan sebagai obyek dari kebijaksanaan pemerintah dan tidak memiliki posisi tawar (*bargaining*

position) yang cukup ketika berhadapan dengan aparat pelaksana (birokrasi). Dampaknya adalah (1) usaha kecil berperan sebagai *peserta yang baik*, sementara birokrasi pelaksana sebagai instruktur yang memberi instruksi-instruksi yang mesti diikuti oleh peserta, (2) usaha kecil merasa tidak memiliki program sehingga enggan terlibat lebih dalam dengan alasan kurang atau tidak adanya keterkaitan antara program yang ditawarkan dengan kebutuhan usahanya. Dilihat dari program pemberdayaan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, secara teoritis sebenarnya sudah mengakomodasikan berbagai problematika usaha kecil. Namun kelemahan pada tataran perumusan sebagai dijelaskan di atas tidak dieliminasi dengan baik oleh birokrasi pelaksana di lapangan, sehingga memunculkan kelemahan baru, yaitu kelemahan operasional atau cacat operasional.

Tiga, proses evaluasi jarang dilakukan dengan secara benar, kecuali sekedar formalitas dan untuk kepentingan laporan. Evaluasi yang dilakukan bukan mencari jawaban atas pertanyaan mengapa kebijaksanaan yang dilaksanakan tidak optimal dan bagaimana mengatasinya, tetapi justru mencari siapa yang salah. Evaluasi demikian melahirkan kondisi yang saling menyerang dan saling menyalahkan. Kelompok sasaran beranggapan birokrasi pelaksana yang salah karena tidak serius memberdayakan usaha kecil, sebaliknya birokrasi pelaksana menyalahkan kelompok sasaran yang dianggap tidak responsif, *bodoh* dan *bandel* tidak mau mengikuti program pemerintah. Permasalahan ini harus didekati dari 2 (dua) sisi yakni perspektif pemerintah (birokrasi pelaksana) dan perspektif kelompok sasaran (usaha kecil), sehingga proses dialog setara perlu segera dilakukan.

UPT-PUSIAK-UNDIP

Empat, implementasi kebijaksanaan pemberdayaan usaha kecil masih banyak mengalami kendala operasional, baik yang berasal dari internal lembaga pelaksana (birokrasi pemerintahan) maupun kendala eksternal yang bersumber dari *target group* dan kurang adanya *suport* dari lembaga bukan pemerintah (*Non Government Organizations*), seperti Lembaga Pembiayaan Modal Ventura, Perbankan atau Lembaga Keuangan Non Bank, Lembaga Swadaya Masyarakat dan lembaga lainnya. Secara konkrit faktor-faktor penyebab tidak optimalnya implementasi kebijaksanaan pemerintah, adalah kebijaksanaan pemerintah masih bersandar pada bias asumsi/mitos terhadap kelompok sasaran, adanya patologi birokrasi, yaitu perilaku birokrasi pelaksana yang kontra produktif dengan tugas-tugas yang harus dilaksanakan, meliputi kualitas sumber daya aparat (SDAB) rendah, perilaku dis-fungsional dan negatif aparat, intervensi kepentingan politik ke dalam birokrasi pelaksana, lemahnya koordinasi antar departemen, kurang keterlibatan lembaga pendukung dan problematika internal usaha kecil.

B. Saran

Beberapa saran yang dapat dikemukakan sesuai konteks persoalan yang dibahas dalam tulisan ini, adalah:

1. Pemerintah dalam mengimplementasikan kebijaksanaan dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil di masa datang harus lebih intensif melibatkan berbagai pihak (lembaga keuangan, modal ventura, asosiasi pengusaha (KADIN, HIPLI dll), lembaga penelitian, Perguruan Tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

2. Program yang dilaksanakan perlu diintegrasikan dalam satu paket yang tidak terpisah atau terputus, meskipun birokrasi pelaksana berbeda, koordinasi yang baik sangat diperlukan agar kebijaksanaan yang dijalankan tidak tumpang tindih dan dalam rangka menyatukan langkah pemberdayaan.
3. SDM Birokrasi pelaksana perlu ditingkatkan keahlian dan keterampilan melalui pendidikan dan latihan, kursus, magang, studi lanjut (S2 dan S3). Namun yang lebih penting keahlian dan keterampilan tersebut mengarah pada spesialisasi bidang tertentu tidak bersifat general, sehingga dalam menjalankan tugas pembinaan kepada usaha kecil benar-benar mampu mentransfer keahliannya dan kelompok sasaran mampu menyerapnya dengan baik.
4. Tindakan hukum tegas dan mendidik harus diberlakukan terhadap aparatur birokrasi yang melakukan perbuatan tercela dan bersifat patologis. Tindakan hukum tersebut dapat berbentuk teguran lisan dan tertulis, sanksi administratif, sanksi pidana sampai pemecatan sebagai pegawai negeri sipil.
5. Usaha kecil dalam melakukan kegiatan usaha agar jangan bergantung kepada kebijaksanaan pemerintah, tetapi perlu mengupayakan langkah pemberdayaan mandiri, misalnya dengan membentuk kelompok usaha sejenis sebagai media pertukaran informasi dan proses saling belajar sesama pelaku usaha kecil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Albrow, Martin, *Birokrasi* (diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Dariantono), Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.
- Antonio, M. Syafi'i, *Bank Syariah Untuk Praktisi dan Lembaga Keuangan*, Tazkia Institut dan BI, Jakarta, 1999.
- _____, *Bank Syariah Untuk Ulama dan Cendikiawan*, Tazkia Institut dan BI, Jakarta, 1999.
- Arief, Sritua, *Dari Prestasi Pembangunan Sampai Ekonomi Politik*, UI Press, Jakarta, 1990.
- Arif, Saiful, *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar dan Puspek Averroes, Yogyakarta, 2000.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Baswir, Revrisond, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Blau, Peter dan Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980.
- Campbell, Tom, *Tujuh Teori Sosial-Sketsa, Penilaian dan Perbandingan* (terjemahan), Kanisius, Yogyakarta, 1994.
- Damanhuri, Didin S, *Ekonomi Rakyat: Tantangan Teoritik dan Praktik, dalam Pilar-Pilar Reformasi Ekonomi Politik (Upaya Memahami Krisis Ekonomi dan Menyongsong Indonesia Baru)*, CIDES dan Pustaka Hidayah, Jakarta, 1999.
- _____, *Ekonomi Politik Alternatif, Agenda Refomasi Abad 21*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Djojohadikusumo, Soemitro, *Indonesia Dalam Perkembangan Dunia, Kini dan Masa Datang*, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1986.
- Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Airlangga, Jakarta, 1997.
- Dvorin, Eugene P. & Robert H. Simmons, *From Amoral to Humane Bureaucracy*, Prestasi Pustaka Karya, Jakarta, 2000.
- Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs, NJ, 1978.

- Gie, The Liang, *Administrasi Perkantoran Modern*, Nur Cahya, Yogyakarta, 1987.
- Efendi, Sofian dkk (ed), *Pembangunan Martabat Manusia*, UGM Press dan HIPPIIS, 1993.
- Haerudin, Dede, *Aneka Skim Kredit Untuk Modal Usaha*, Yayasan Bhakti Kencana, Jakarta, 1999.
- Hafisah, Mohammad Jafar, *Kemitraan Usaha Konsepsi dan Strategi*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Hamad, Ibnu, *Yang Kuatpun Perlu Dukungan yang Lemah, Dalam Membangun kemandirian Indonesia: Dari Penggalan Nilai-Nilai Menuju Penataan Kelembagaan*, Forum Dialog Indonesia, Jakarta, 1995.
- Hariandja, Denny BC, *Birokrasi Nan Pongah, Belajar Dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Yogyakarta, 2000.
- Hartono, C.F.G. Sunaryarti *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Almuni, Bandung, 1994.
- _____, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN dan CV. Trimitra Mandiri, 1999.
- Hatta, Mohammad, *Demokrasi Kita Bebas Aktif dan Ekonomi Masa Depan*, UI Press, Jakarta, 1992.
- Heilbroner, Robert L, *The Making of Economic Society* (Diterjemahkan oleh Sutan Dianjung), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Ibrahim, Buddy, *TQM (Total Quality Management) Panduan Untuk Menghadapi persaingan Global*, Djambatan, Jakarta, 1997.
- Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990.
- Kadarisman, K.P.H.N. Hoedhiono *Modal Ventura Alternatif Pembiayaan Usaha Kecil Masa Depan*, IBEC, Jakarta, 1995.
- Kartasapoetra, G, *Birokratisasi dan Deregulasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Kartasasmita, Ginandjar, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta, 1996.

- Keith, Davis, *Fundamental of Organizational Behavior*, Tata M Graw Hill Company, Ltd, New Delhi, 1977.
- Kiswondo dkk (ed), *Politik ekonomi Indonesia Baru*, Forum LSM, YAPPIKA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, 1983.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- Lili Rasyidi dan B., Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1994.
- Lynton P, Ralf, dan Udai Pareek, *Pelatihan dan Pengembangan Tenaga Kerja*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1992.
- Mahayana, Dimitri, *Menjemput Masa Depan, Futuristik dan Rekayasa Masyarakat Menuju Era Global*, PT. Remaja Rosda Karya, Jakarta, 1999.
- Marbun, B.N, *Kekuatan dan Kelemahan Perusahaan Kecil, Mengapa ribuan perusahaan kecil rontok setiap tahun*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1993.
- Moeleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, Cet-10 1999.
- Mubyarto dan Revrisond Baswir, *Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, UGM Press, Yogyakarta, 2000.
- _____, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999.
- Muhammad, Abdulkadir, *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 1995.
- Ohmae, Kenichi, *Borderless World (terjemahan Indonesia)*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1991.
- Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta dan Koperasi, Tiga Pelaku Ekonomi*, Jakarta, 1995.
- Podgorecki, Adam dan Cristoper J. Welan (ed), *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Prayitno, Wukir, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV. Agung, Semarang, 1991.

- Putra, Fadillah & Saiful Arif, *Kapitalisme Birokrasi, Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*, Puspek Averoes & LKIS, Yogyakarta, 2001.
- Rahardjo, M. Dawam, *Transformasi Pertanian, Industrialisasi dan Kesempatan Kerja*, UIP, Jakarta, 1986.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Ravianto, J., *Alih Teknologi Intra-Nasional (Intra-National Transfer of Technology)*, Lembaga Sarana Informasi dan Produktivitas (SIUP), Jakarta, 1987.
- Ridwan Al Makassary, *Kematian Manusia Modern: Nalar dan Kebebasan Menurut C. Wright Mills*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Ritzer, George, *Sociology: A Multiple Paradigm Science* (disadur oleh Alimandan), Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Sadoko, Isono, Maspiyati dan Dedi Haryadi, *Pengembangan Usaha Kecil*, Akatiga, Bandung, 1995.
- Saidin, *Aspek Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1997.
- Seda, Frans, *Kekuasaan dan Moral, Politik Ekonomi Masyarakat Indonesia Baru*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 1996.
- Sentosa, Agus, *Manajemen dan Produktivitas*, Satya Wacana, Semarang, 1994.
- Siagian, Sondang P., *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Simatupang, Richard Burton, *Aspek Hukum Dalam Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Sjahdeni, Sutan Remi, *Perbankan Islam Dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1999.
- Soekanto, Soerjono, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1988.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988.
- _____, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989.
- Soroso, P.C, dkk, *Perekonomian Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997.
- Sukirno, Sudono, *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Lembaga FE UI, Jakarta, 1985.

Sutopo, HB, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Dasar Teoritis dan Praktis*, Pusat Penelitian UNS, Solo, 1988.

Sunggono, Bambang, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

_____, *Pengantar Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 1995.

Syafiie, Inu Kencana, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.

Syaipudin, Hetifah dkk, *Strategi dan Agenda Pengembangan Usaha Kecil*, Akatiga, Bandung, 1995.

Thoha, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali, Jakarta, 1991.

Thoha, Miftah & Agus Dharma (ed), *Menyoal Birokrasi Publik*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.

Unger, Roberto M, *The Critical Legal Studies Movement* (diterjemahkan oleh Ildhal Kasim), ELSAM, Jakarta, 1999.

Usman, Sunyoto, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.

Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997.

Widjaja, A.W, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994.

Widjaya, I.G. Rai, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Megapoin, Jakarta, 1990.

Zeitlin, Irving M, *Memahami Kembali Sosiologi* (diterjemahkan oleh Anshori & Juhanda), UGM Press, Yogyakarta, 1996.

Jurnal/Makalah/Hasil Penelitian:

Akatiga, Yayasan, *Tanah, Buruh dan Usaha Kecil Dalam Proses Perubahan-Kumpulan Ringkasan Hasil Penelitian Akatiga*, Akatiga, Bandung, 1995.

Bagian Hukum dan Masyarakat, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Dengan Orientasi Bidang Hukum)*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1999.

Basri, Faizal, *Pilar-pilar Penegak Sosok Ekonomi Yang Berkeadilan*, Makalah Seminar Nasional 50 Tahun Indonesia Merdeka, IKIP Bandung, 1995.

Erawaty, A.F. Elly, *Mengatur Perilaku Dalam Rangka Persaingan Usaha Sehat*, Makalah, Bandung, 1999.

- Hardjosoekarto, Sudarsono, *Strategi Reformasi SDM Aparatur (Learning and Learning Organization)*, Komunika No. 24/Tahun VII/2000
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Pembangunan Hukum dan Ekonomi Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Perilaku Bisnis dan Persaingan Usaha Sehat*, Makalah, Bandung, 1999.
- Hidayat, Moh Jumhur, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Menuju Pembangunan Nasional yang Berkeadilan*, Makalah, IKIP Bandung, 1995.
- Huseini, Martani, dkk, *Pengembangan Usaha Kecil Di Indonesia*, Analisis CSIS, CSIS, Jakarta, 1993.
- Nasution, Muslimin, *Pemberdayaan Masyarakat: Tujuan Proses Pengembangan Masyarakat Yang Dibangun Di atas Realitas*, Jurnal Studi Pembangunan, Pasca Sarjana ITB, Bandung, Vol-2 No.1 tanggal 1 Mei 1999.
- Pardede, Marulak, *Aspek Hukum Pemberdayaan Pengusaha Kecil*, News Letter No. 41/VI/Juni/2000, Jakarta, 2000.
- Prawira, A. Sidik, *Kebijaksanaan Pembinaan Usaha Kecil Di Indonesia*, Makalah, Departemen Koperasi dan PPK, 1991.
- Pujirahayu, Esmi Warasih, *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, FH Undip Semarang, 1984.
- Ramli, Rizal, *Tranformasi Ekonomi dan Dualisme Kebijakan*, Makalah Seminar, UGM, 1995.
- Santoso, Amir, *Analisis Kebijakan Publik, Suatu Pengantar*, Jurnal Ilmu Politik-3, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), AIPI dan PT. Gramedia, Jakarta, 1989.
- _____, *Analisis Kebijakan Publik, Masalah dan Pendekatan*, Jurnal Ilmu Politik-4, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), AIPI dan PT. Gramedia, Jakarta, 1989.
- Sugiharto, Bambang, *Anti Monopoli dan Persaingan Sehat (Perspektif Etika)*, Makalah, Bandung, 1999.
- Susanto, I.S, *Kejahatan White Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makmur*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.3 Tahun XXI, FH Undip, Semarang, 1991.
- Tambunan, Tulus, *Perkembangan Industri Kecil Di Indonesia*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1999.
- Thoha, Mahmud, *Dampak Persetujuan Putaran Uruguay-GATT Terhadap Industri Kecil*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1998.

Widjaja, Albert, *Kekuasaan dan Geraknya Di dalam Organisasi*, Jurnal Ilmu Politik-4, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), AIPI dan PT. Gramedia, Jakarta, 1989.

Terbitan Pemerintah:

BPS Profinsi Bengkulu, *Bengkulu Dalam Angka*, Bengkulu, 1999

Departemen Dalam Negeri, *Profil Profinsi Bengkulu*, Intermasa, Jakarta, 1992.

Departemen Koperasi dan PPK, *Pedoman Pembiayaan Modal Ventura Bagi Pengusaha Kecil*, Depkop dan PPK, Jakarta, 1995/1996.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)

Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil

UU No. 25 Tahun 1992 tentang Koperasi

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat

Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil

Pemerintah Nomor. 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan

Keppres No. 61 Tahun 1988 tentang Lembaga Pembiayaan

Keppres No. 99 Tahun 1998 tentang Bidang/Jenis Usaha yang Dicadangkan Untuk Usaha Kecil dan Bidang/Jenis Usaha yang Terbuka Untuk Usaha Menengah atau Usaha Besar Dengan Syarat Kemitraan

Instruksi Presiden No. 4 Tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan Membudayakan Kewirausahaan (GNMMK)
Keputusan Bersama Menteri Negara Investasi/Kepala BPKM, Menteri Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah No. 22/SK/1998 dan

No. 07/SKB/M/VII/1998 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Melalui Kemitraan Dalam Rangka Penanaman Modal.

Keputusan Menteri Keuangan No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Dana Dari Bagian Laba BUMN.

Keputusan Bersama Dirjen Pembinaan BUMN Departemen Kuangan dan Dirjen Pembinaan Usaha Kecil Departemen Koperasi dan PPK No. Kep-1515/BU/1994 dan No. 02/SKB/PPK/X/1994 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Laba BUMN.

Surat Keputusan Direksi BI No.26/24/KEP/DIR/1993 dan SE BI No. 26/1/KUK tanggal 29 Mei 1993 tentang Kredit Usaha Kecil.

Media Massa:

Manajemen Usahawan Indonesia, No. 11 bulan November 1997.

Harian Umum Republika Tanggal, 4 Oktober 1999.

Tabloid Manajer, Suplemen HU Republika Senin 15 November 1999.

Harian Suara Merdeka Semarang, Senin, 21 Agustus 2000.

Harian Umum Kompas, 14 Maret 2001.